

Jouni Mäkäpäinen

Sosiaalinen eheys yhdyskuntasuunnittelussa

Kokemuksia Jyväskylän kaupunkiseudulta

HELSINKI 2005

*Julkaisu on saatavana myös Internetistä:
<http://www.ymparisto.fi/julkaisut>*

*Suomen ympäristö 798
Ympäristöministeriö
Alueidenkäytön osasto*

*Taitto: Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: Jyväskylän kaupunki, kaupunkisuunnitteluosasto.
©Lentokuva Hannu Vallas Oy*

*ISSN 1238-7312
ISBN 951-731-345-5 (nid.)
ISBN 951-731-346-2 (PDF)*

Edita Prima Oy

Helsinki 2005

Esipuhe

Tässä hankkeessa on tutkittu yhdyskuntasuunnittelun mahdollisuuksia ja keinoja vaikuttaa sosiaaliseen eheyteen kaupunkiseudun kehityksessä. Sosiaalisella eheydellä tarkoitetaan hyvinvoinnin tasa-arvoista toteutumista eri väestöryhmien kohdalla ja eri alueilla. Aihe on ajankohtainen monestakin syystä. Elinympäristön laadusta on tullut tekijä, jolla kaupungit ja kaupunkiseudut kilpailevat yrityksistä ja osaavasta työvoimasta. Avainryhmille halutaan tarjota heidän asuminstarpeitaan ja -toiveitaan vastaavia asuinympäristöjä. Toisaalta ilmenee myös alueiden ei-toivottua sosiaalista eriytymistä.

Hanke on syntynyt Jyväskylän kaupungin aloitteesta ja seudun omista kehittämistarpeista. Rahoitukseen ovat Jyväskylän kaupungin lisäksi osallistuneet sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö. Hankkeen taustalla on kaupunkipolitiikka, jossa sosiaalinen eheys nähdään yhdessä kilpailukyvyn kanssa kestävän kaupunkikehityksen kulmakivinä. Sosiaalista näkökulmaa on vahvistettu yhdyskuntasuunnittelussa kehittämällä asuinalueiden sosiaalisen tilan seurantaa ja tuomalla sosiaalisten vaikutusten arviointi osaksi kaavoitusta. Sosiaalitoimen ja kaavoituksen yhteistyö on luonut edellytykset tälle kehittämistyölle.

Hankkeen päätoimisena työntekijänä on toiminut YTM Jouni Mäkäraainen. Hän on myös kirjoittanut loppuraportin. Arvokasta tukea ja ohjausta hankkeelle on antanut kaupungin sisäinen työryhmä, johon ovat kuuluneet kaavoitusarkkitehti Jorma Häkkinen, projektiarkkitehti Leena Rossi, kaavoitustutkija Orvokki Riekkinen, sosiaalityön koordinaattori Eija Hiekka (31.12.2003 saakka), terveys-suunnittelija Paula Käyhkö ja palveluyksikön johtaja Ulla Kuittu (1.1.2004 alkaen). Työryhmytyöskentelyyn ovat lisäksi osallistuneet edustajat asuntotoimesta, opetusvirastosta, ympäristövirastosta, liikuntapalvelukeskuksesta ja keskushallinnosta. Yhteistyötä on tehty Terve Kunta-verkostotyön myötä myös Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesin kanssa, josta hankkeen sisältöjen kehittämiseen ja ideointiin on osallistunut projektipäällikkö Tapani Kauppinen.

Hankkeen seurantaryhmään ovat kuuluneet yleiskaava-arkkitehti Timo Valtakari puheenjohtajana, kehitysjohtaja Sakari Möttönen ja kaavoitusarkkitehti Jorma Häkkinen Jyväskylän kaupungista, apulaisosastopäällikkö Reijo Väärälä sosiaali- ja terveysministeriöstä, yliarkkitehti Katri Tulkki ympäristöministeriöstä, alueidenkäyttöpäällikkö Pirjo Hokkanen Keski-Suomen ympäristökeskuksesta, ympäristöasiamies Martti Salminen Keski-Suomen liitosta sekä dekaani Mikko Mäntysaari ja professori Marja Järvelä Jyväskylän yliopistosta.

Helsingissä 10.11.2005

Katri Tulkki
Yliarkkitehti

Sisältö

Esipuhe	3
1 Johdanto	6
2 Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin kehitys Jyväskylässä	8
3 Sosiaalisen eheyden ulottuvuuksia	10
3.1 Sosiaalisen eheyden määritelmä	10
3.1.1 Hyvinvointi yksilöllisenä ja alueellisenä käsitteenä	11
3.1.2 Hyvinvoinnin alueellisesta kuvaamisesta	12
3.1.3 Sosiaalisen kehityksen indikaattorit alueellisessa tutkimuksessa	12
3.1.4 Alueellisen kuvauksen harhat ja rajoitteet	14
3.2 Sosiaalinen eheys ja yhdyskuntasuunnittelu	14
3.2.1 Elinympäristö ja hyvinvointi maankäyttö- ja rakennuslaissa	15
3.2.2 Yhdyskuntarakentamisen ohjauskeinot	15
3.2.3 Asuntopolitiikka markkinoiden ja julkisen vallan risteyksessä	17
3.3 Erilaistuva vai eriytyvä kaupunkikehitys	18
3.3.1 Suomalaisten kaupunkien alueellinen kehitys	18
3.4 Sosiaalisen eheyden muita ulottuvuuksia	20
3.4.1 Houkuttelevuus ja kaupunkiseudullisuus	20
3.4.2 Matalan statuksen alueet ja kurjistumisen kehä	20
3.4.3 Täydennysrakentamisen sosiaaliset ulottuvuudet	22
4 Sosiaalisen eheyden kuvaaminen Jyväskylässä ja Jyväskylän kaupunkiseudulla	23
4.1 Tavoitteet ja sisältö	23
4.2 Jyväskylän kaupungin asuinalueiden kuvaaminen	23
4.2.1 Raportin keskeiset sisällöt	23
4.3 Kuvauksia Jyväskylän seudun sosiaalisesta eheydestä	28
4.3.1 Raportin keskeiset sisällöt	28
4.4 Asuinalueiden sosiaalinen seuranta	34
5 Sosiaalisten vaikutusten arviointi sosiaalista eheyttä turvaamassa	36
5.1 Sosiaalisten vaikutusten arviointi Jyväskylässä	36
5.1.1 Sosiaalisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa	36
5.1.2 Sosiaalinen eheys arvioinnin kohteena	37
5.2 Kaupunkisuunnittelun ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyö	38
5.3 Kokemuksia kaavahankkeista	41
5.3.1 Viitaniemen suojelukaavan sosiaalisten vaikutusten arviointi	41

5.3.2	Valkeamäen osayleiskaavan sosiaaliset erityiskysymykset	44
5.3.3	Korteniityn matalan ja tiiviin asuinalueen sosiaalisten vaikutusten arviointi	46
5.4	Ennakoarviointi on tulevaisuuden työkalu	52
6	<i>Kuinka sosiaalista eheyttä voidaan turvata yhdyskuntasuunnittelussa</i>	54
6.1	Toimenpiteet sosiaalisen eheyden turvaamiseksi Jyväskylässä	54
6.2	Seudullisuus on välttämätöntä	55
6.3	Sosiaalinen eheys on arvovalinta	57
	<i>Kirjallisuus</i>	59
	<i>Liitteet</i>	
1.	SWOT -analyysissa käytetty lomake	61
2.	Sosiaalisten vaikutusten arviointilomake	62
	<i>Kuvailulehdet</i>	64

Johdanto

Kuva: Sampo Sikiö



Yhdyskuntasuunnittelun sosiaalinen ulottuvuus on edellytysten luomista ihmisten hyvinvoinnille. Hyvä elinympäristö mahdollistaa ihmiselle ympäristöön kohdistuvien perustarpeiden tyydyttämisen ja arjen sujumisen. Suomalainen hyvinvointiajattelu on nojautunut pohjoismaiseen malliin, jonka mukaisesti on koettu tärkeänä sekä koko väestön että erityistä tukea tarvitsevien hyvinvoinnin turvaaminen. Lisäksi on pidetty tärkeänä, että ihmisten mahdollisuudet hyvinvointiin ovat tasa-arvoisia asuinpaikasta riippumatta.

Hyvinvointiajattelu on vaikuttanut myös asuntopolitiikkaan ja yhdyskuntasuunnitteluun. Tavoitteena on

ollut luoda sosiaalisesti tasapainoisia yhdyskuntia, joissa on sosiaalisesti monipuolinen väestörakenne ja joissa väestöryhmät eivät eriydy omille asuinalueilleen. Tässä tavoitteessa on onnistuttu. Suomalaiset kaupungit ovat kansainvälisesti vertailtuna sosiaalisesti tasapainoisia ja eheitä.

Viime vuosina kaupunkien alueellisista eroista käyty keskustelu ja sitä koskeva tutkimus on ollut vilkasta. On pohdittu, vastaako sosiaalisesti tasapainoisiin asuinalueisiin pyrkivä yhdyskuntasuunnittelu ihmisten asumis- ja elinolosuhteisiin ja onko se kuntataloudellisesti kannattavaa. Samanaikaisesti elinympäristöjen merkitys kaupunkiseutujen välisessä kilpailussa on kasvanut ja asumisesta on tullut yhä kulutuksellisempaa. Ydinkysymykseksi nouseekin, millaisia keinoja ja mahdollisuuksia yhdyskuntasuunnittelulla on vaikuttaa sosiaaliseen eheyteen 2000-luvulla.

Jyväskylässä käynnistyi vuonna 2001 Sva-projekti, joka keskittyi kaavoituksen sosiaalisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseen paikallisella tasolla. Välittömästi Sva-projektin päättymisen jälkeen vuoden 2003 lopussa käynnistyi kaksivuotinen jatkohanke, joka sai pitkän, mutta sisältöjä kuvaavan nimen ”Sosiaalisen eheyden turvaaminen maankäytön suunnittelun avulla”.

Tämä julkaisu on hankkeen loppuraportti. Hankkeen nimessä esiintynyt maankäytön suunnittelu on muuttunut siinä yhdyskuntasuunnitteluksi. Muutos on ollut tietoinen. Vastuu sosiaalisen eheyden turvaamisesta kuuluu laajemmalle toimijasektorille kuin kaavoitukselle, joka usein samaistetaan maankäytön suunnitteluksi. Yhdyskuntasuunnittelulla tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkea yhdyskuntarakentamiseen liittyvää suunnittelua ja päätöksentekoa, jonka tuloksena raakamaasta syntyy rakennettua elinympäristöä.

Raportti koostuu kuudesta luvusta. Raportin toisessa luvussa kuvataan, kuinka sosiaaliset sisällöt ovat kehittyneet Jyväskylässä osaksi yhdyskuntasuunnittelua. Kolmannessa luvussa kartoitetaan aihepiiriin ulottuvuuksia tutkimuksiin ja suomalaiseen keskusteluun perustuen.

Neljännessä luvussa kerrotaan esimerkein, miten Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän seudun sosiaalista eheyttä kuvattiin. Lisäksi kerrotaan, millaisia alueellisen tiedon kuvaamiseen liittyviä haasteita kehittämistyön aikana havaittiin.

Viidennessä luvussa syvennyttään sosiaalisten vaikutusten arviointiin kaavoituksessa ja pohditaan sen hyödyntämistä sosiaalisesti eheän ja kestävä elinympäristön suunnittelussa. Luvun alussa esitellään arvioinnin lähtökohtia ja erityisesti Jyväskylän toimintamallin erityispiirteitä. Sosiaali- ja terveystoimen ja kaavoittajien yhteistyötä kuvataan tässä luvussa hyvinkin yksityiskohtaisesti. Esimerkit sosiaalisten vaikutusten arvioinnista konkretisoivat, millaisia sisältöjä sosiaalinen saa kaavoituksen yhteydessä.

Kuudes ja viimeinen luku on yhteenveto hankkeesta. Siinä kerrotaan, miten sosiaalisen eheyden kuvaamisesta saatuja tietoja on hankkeen aikana hyödynnetty asuntopolitiikassa ja kaupunkisuunnittelussa sekä hyvinvointipalveluiden suunnittelussa. Luvussa kerrotaan aiheesta käydystä keskustelusta sekä sen pohjalta tehdyistä suosituksista ja linjauksista Jyväskylässä.

Sosiaalisen eheyden turvaaminen maankäytön suunnittelun avulla -hanke

Hankkeen tavoitteena on ollut selvittää, millaisia mahdollisuuksia ja keinoja yhdyskuntasuunnittelulla on Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän kaupunkiseudun sosiaalisen eheyden turvaamiseksi. Tavoitteeseen on pyritty:

- Kehittämällä edelleen sosiaalisten vaikutusten arviointia sisällöllisesti ja menetelmällisesti paremmin toimintaympäristön tarpeita vastaavaksi
- Etsimällä keinoja ja välineitä kuvata Jyväskylän kaupungin ja kaupunkiseudun sosiaalista eheyttä
- Käyttämällä sosiaalisten vaikutusten arvioinnista ja elinympäristöjen seurannasta saatuja tietoja Jyväskylän kaupungissa yhdyskuntasuunnittelun perusteina sosiaalisen eheyden turvaamiseksi.

Hanke perustettiin Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveystalvaelukeskuksen ja kaupunkisuunnittelutoimiston yhteiseksi ja sen rahoitukseen ovat Jyväskylän kaupungin lisäksi osallistuneet ympäristöministeriö ja sosiaali- ja terveystministeriö.

2

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin kehitys Jyväskylässä

Kuva: Reijo Teivaistenaho



Jyväskylässä on kehitetty kaavoittajien ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyötä pitkäjänteisesti. Sosiaalisen eheyden turvaaminen maankäytön suunnittelun avulla -hanke pohjautuu paikalliseen tietoperustaan, jonka rakentamisen ensiaskeleet otettiin jo kolmekymmentä vuotta sitten Kuokkalan kaupunginosan suunnittelun yhteydessä (ks. Päivänsalo 1992).

1980-luvulla yhteistyötä lisäsi valtakunnallinen SOFY-projekti, jonka tavoitteena oli kehittää sosiaalisten ja fyysisten tekijöiden yhteen sovittamista elinympäristöjen suunnittelussa. Jyväskylä oli yksi projektin kokeilukunnista. Toinen paikallisesti merkittävä

kokeilu yhteissuunnittelussa oli Kekkolan osayleiskaavan suunnittelu, jossa kehitettiin palvelujärjestelmämalleja ja lasten tarpeiden ottamista huomioon (ks. Pesonen 1996; Viirikorpi 1994; Matilainen 1992).

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin käsite ja käytännöt alkoivat vakiintua 1990-luvulla. Jyväskylän yliopistossa arviointia lähestyttiin erityisesti ehkäisevän sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön näkökulmasta. Kaupungin ja yliopiston yhteistyö kiinnittyi valtakunnalliseen Ehkäisevän sosiaalipolitiikan projektiin, jonka yksi sisältöalue oli elinolojen kehittäminen. Ehkäisevän sosiaalipolitiikan projektista jalostettiin Ekososiaalinen lähestymistapa sosiaalityössä -projekti, jossa mm. järjestettiin sva-prosessikoulutusta sosiaalityön opiskelijoille, Jyväskylän ja Jyväskylän maalaiskunnan kaavoittajille ja sosiaalityöntekijöille (Närhi 1995, 1996).

Jyväskylän yliopiston ja Jyväskylän kaupungin sosiaalisten vaikutusten arviointia koskeva yhteistyö jatkui vuonna 1998 käynnistyneessä kansainvälisessä kolmivuotisessa tutkimus- ja kehittämisprojektissa, jonka suomalainen osuus oli nimeltään "Uudet paikalliset toimintatavat sosiaalista syrjäytymistä vastaan" (Matthies, Järvelä, Ward 2000; Närhi, Hiekka 2000). Projekti oli EU:n TSER-ohjelman hanke, jossa oli mukana vastaavat kaupunki- ja yliopistoparit Englannista ja Saksasta. Yhtenä laajan projektin ulottuvuutena oli sosiaalisten vaikutusten arvioinnin kehittäminen asukkaiden, sosiaalityön asiakkaiden ja sosiaali- ja terveystoimen äänitorveksi asuinalueiden ja elinympäristöjen suunnitteluprosesseissa. Myös tämä projekti nojautui ekososiaalisen sosiaalityön käsitteeseen, joka korostaa sosiaalisten ongelmien ja ympäristön tiivistä suhdetta.

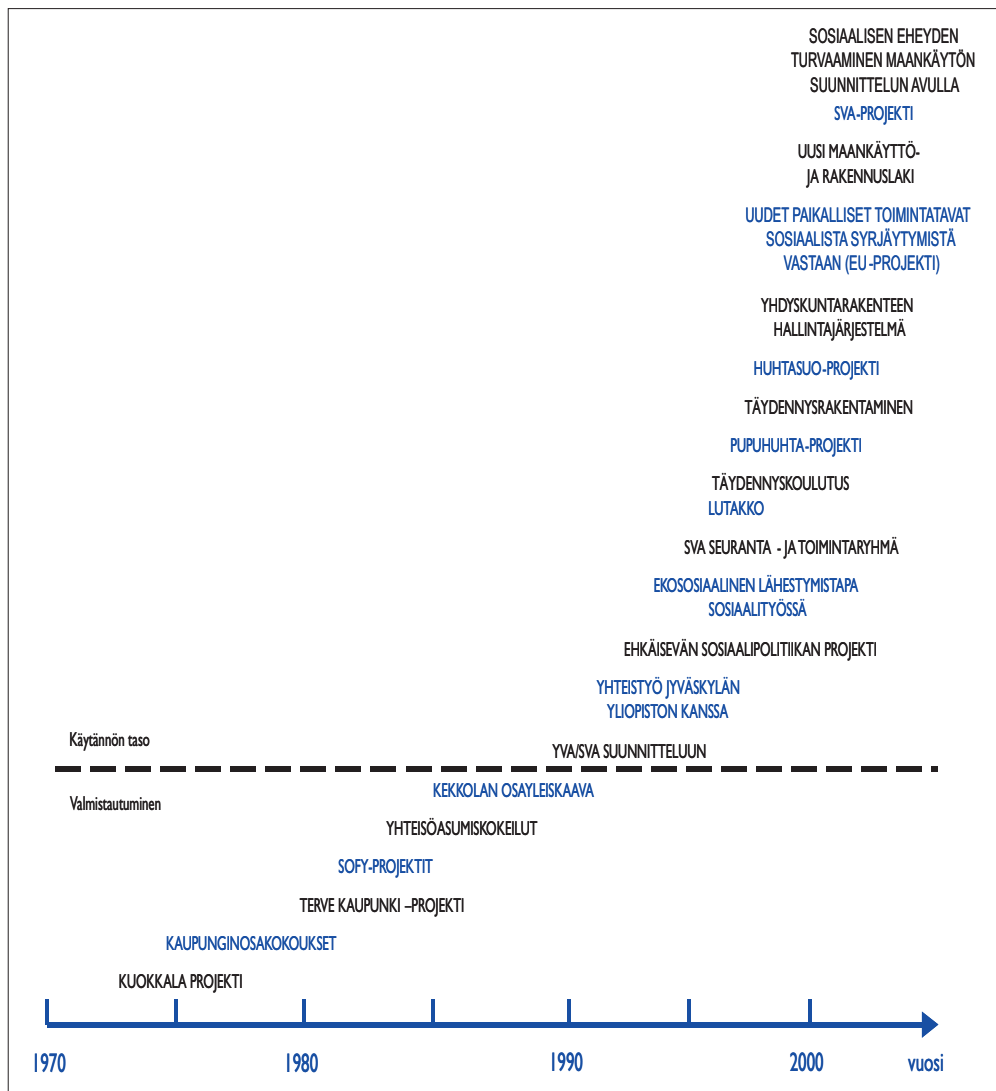
Projektien yhteydessä järjestettiin Jyväskylän kaupungin sisällä eri sisältöisiä kaavoituksen, sosiaali- ja terveystoimen ja asuntotoimen yhteisiä seminaareja ja -kokouksia. Ne liittyivät käynnissä olleisiin kaavaprosesseihin, kuten täydennyssrakentamiseen ja Lutakon suunnitteluun. Myös lähiöprojektit tiivistivät kaavoittajien ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyötä.

Uuden kimmokeen sosiaalisten vaikutusten arvioinnin vakiintumiselle antoi maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulo vuonna 2000. Arviointi oli kirjattu

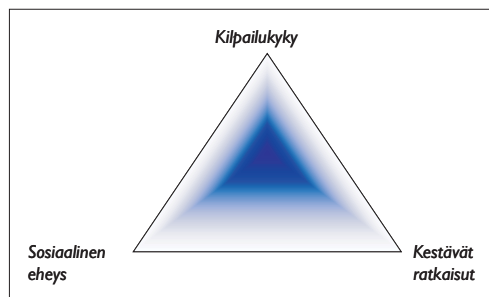
vanhaan rakennuslakiin jo vuonna 1994, mutta uudessa lainsäädännössä sosiaalisten vaikutusten arviointi määriteltiin selkeämmin. Jyväskylän kaupunki teki kesällä 2000 oman suppean oppaan kaavoituksen sosiaalisten vaikutusten arvioinnista (Mäkäpäinen 2000). Samalla kaavoitustoimisto ja sosiaali- ja terveyspalvelukeskus kartoittivat edellytyksiä kehittämishankkeen käynnistämiseksi.

Vuonna 2001 käynnistyi kaupunkin Sva-projekti, jonka rahoittamiseen osallistui myös sosiaali- ja terveysministeriö. Projektissa etsittiin muotoja kaavoituksen ja sosiaali- ja terveyspalvelukeskuksen systemaattiselle yhteistyölle ja laadittiin paikallinen arviointimalli. Projektista julkaistiin loppuraportti "Askel kohti ihmistä" (Mäkäpäinen 2003). Sva-projektin jatkohankkeena käynnistynyt Sosiaalisen eheyden turvaaminen maankäytön suunnittelun avulla -hanke on paikallisen kehittämistyön viimeisin vaihe.

Sosiaali- ja terveystoimen ja kaavoittajien välisessä yhteistyössä Jyväskylässä on onnistuneesti rikottu raja-aitoja viimeisten kymmenen vuoden aikana. Organisaatioissa kehitystyö on vaatinut aikaa, innostunutta henkilöstöä ja kykyä ymmärtää toisiaan. Samalla sosiaalisten vaikutusten arviointi on saavuttanut aseman, jossa se toivottavasti muodostuu osaksi hallinnon jokapäiväistä työtä.



Kuva 1. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin kehityskaari Jyväskylässä.



Kuva 2. Keski-Suomen hyvinvointistrategian ja Jyväskylän kaupunkipolitiikan lähtökohdat.

3.1 Sosiaalisen eheyden määritelmä

Sosiaalinen eheys on vakiintunut strategisessa suunnittelussa ja poliittisessa keskustelussa 2000-luvun vaihteessa yleiseksi hyvinvoinnin tasa-arvoisen toteutumisen tavoitetta kuvaavaksi käsitteeksi.

Sosiaalisella eheydellä tarkoitetaan hyvinvoinnin tasa-arvoista toteutumista eri väestöryhmissä ja eri alueilla. Sosiaalisen eheyden mureneminen merkitsee sosiaalisten riskien kas-

vua, joka ilmenee syrjäytymisenä, rikollisuutena ja moniulotteisina sosiaalisina ongelmina. Yhdyskuntasuunnittelun näkökulmasta sosiaalisen eheyden turvaamisella tarkoitetaan edellytyksien luomista sellaiselle kaupunkikehitykselle, jossa ihmisten hyvinvoinnin edellytykset eivät vaarannu alueiden eriytymisen tai pahoinvoinnin alueellisten ilmentymien vuoksi.

Käsitteenä sosiaalinen eheys kuvastaa laaja-alaista hyvinvointipolitiikkaa, jonka mukaan hyvinvointivastuu jakaantuu institutionaalisesti kaikille toimijoille. Myös hyvinvointipolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet kohdistuvat kaikkiin väestöryhmiin, eikä vain marginaaleihin. Siten hyvinvointipolitiikka tukee eri väestöryhmien välistä yhteyttä ja integraatiota. Sosiaalisen ja hyvinvointipolitiikan ymmärtäminen laaja-alaisena korostaa muun muassa koulutuksen ja yhdyskuntasuunnittelun roolia hyvinvoinnin ja sosiaalisen eheyden turvaajana.

Keski-Suomen hyvinvointistrategian (Keski-Suomen liitto 2002) ja Jyväskylän tasapainoisen kaupunkipolitiikan lähtökohdiksi on määritelty sosiaalinen eheys, kilpailukyky ja kestävät ratkaisut (kuva 2). Sosiaalinen eheys on edellytys kilpailukyvyille ja kestäville ratkaisuille. Vastuu sosiaalisesta eheydestä kuuluu kaikille toimijoille ja toimialoille. Sosiaalinen eheys on tärkeä osa hyvinvointipolitiikkaa ja laaja hyvinvointipoliittinen tavoite.

Sosiaalisen eheyden ajankohtaisuuden taustalla vaikuttavat monet tekijät. 1990-luvun taloudellisen laman jälkeiset talouden ja työelämän muutokset sekä samanaikaisesti kiihtynyt globalisaatio ovat vaikuttaneet suomalaiseen yhteiskuntaan. Laman jälkeen suomalaisten hyvinvointierot ovat kasvaneet ja myös alueelliset hyvinvointierot ovat lisääntyneet.

Alueellisista sosiaalisista eroista puhuttaessa keskusteluun liitetään usein segregaaation käsite, jolla tarkoitetaan alueellista eriytymistä ja slummiutumista. Huomionarvoista on, että pohjoismaissa alueellinen eriytyminen on merkittävästi erilaista verrattuna eurooppalaisiin suurkaupunkeihin. Suomessa keskustelu segregaaatiosta on liittynyt sosiaaliseen syrjäytymiseen ja lähiöihin. Kasaantuvien ongelmien on pelätty synnyttävän asuinalueille negatiivisia kurjistumisen kehiiä.

Segregaatiokeskustelun yhteydessä on noussut esille myös alueiden positiivinen erilaistuminen, jota on pidetty myönteisenä kehityksenä. Positiivinen erilaistuminen saa juurensa yhteiskunnan moniarvoistumisesta, joka välittyy myös elinympäristöihin ja asumistoi-veisiin. On esitetty tulkintoja (mm. Florida 2002), että juuri luovat ammattiryhmät ovat keskeisiä kaupunkien menestykselle. Kaupunkiympäristöjenkin tulisi osaltaan luoda edellytyksiä luovuudelle elinympäristöjen erilaisuuden ja suvaitsevaisuuden muodossa. Elinympäristöjen merkitys

kaupunkien kilpailukyvyllä on kasvanut globalisoituvassa taloudessa, kun kaupungit kilpailevat yrityksistä ja osaavasta työvoimasta. Houkuttelevuudesta on tullut tärkeä osa kaupunkien menestysstrategiaa.

Sosiaalisen eheyden näkökulmasta haasteena on löytää tasapainotila yhä monimuotoisempien elinympäristöjen ja tasa-arvoisen kaupunkikehityksen välillä. Kustannusvaikutusten lisäksi sosiaalisen eheyden mureneminen heikentää lopulta kaupunkiseutujen houkuttelevuutta.

3.1.1 Hyvinvointi yksilöllisenä ja alueellisenä käsitteenä

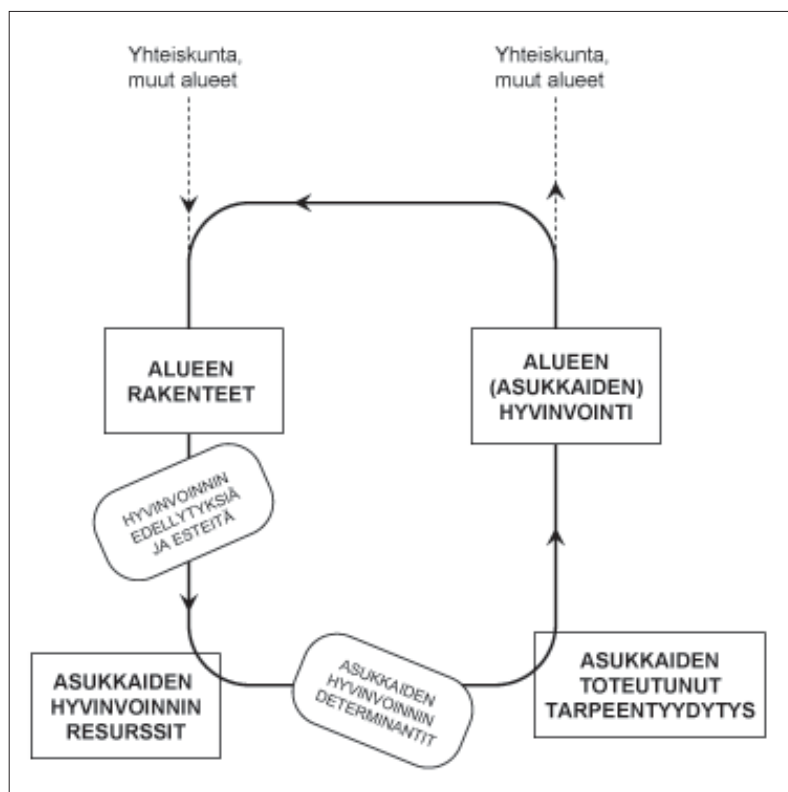
Sosiaalinen eheys kiinnittyy tiiviisti hyvinvoinnin käsitteeseen, joka on erittäin laaja ja moniulotteinen käsite. Suomalainen sosiologi Erik Allardt (1976) on määritellyt hyvinvoinnin tarvekäsitteen avulla, jolloin hyvinvointi on tila, jossa ihmisen keskeiset tarpeet on tyydytetty. Allardt jakaa tarpeentyydytyksen kolmeen luokkaan, elintasoon (having), yhteisyyssuhteisiin (loving) ja itsensä toteuttamisen muotoihin (being). Jaottelu korostaa, että hyvinvointi on riippuvainen sekä fysiologisista perusteista että jäsenyydestä sosiaalisten suhteiden verkostossa. Lisäksi yksilön tulee saada arvostusta ja mahdollisuuksia harrastuksiin, vapaan-ajan toimintaan ja poliittiseen osallistumiseen.

Hyvinvoinnin ja fyysisen ympäristön suhde on herättänyt jo kauan kiinnostusta sekä suunnittelijoiden että tutkijoiden keskuudessa. Suomessa erityisesti lähiökeskustelun yhteydessä yksipuolisen elinympäristön on nähty olevan osasyynä myös sosiaalisiin ongelmiin. Yleisesti ollaan hyväksytty käsitys, että elinympäristö vaikuttaa yhtenä osatekijänä ihmisten hyvinvointiin. Vaikutussuhteet ovat kuitenkin moniulotteisia ja vaikeasti todennettavia.

Hyvinvoinnin ja elinympäristön suhdetta on havainnollistettu oheisessa kuvassa 3. Siinä korostuu, että hyvinvoinnilla on sekä rakenne- että yksilöehdot. Alueiden perusrakenteet (mm. luonto, tuotanto, väestö, palvelut, yhdyskuntarakenne, sijainti) synnyttävät edellytyksiä ja esteitä yksilöiden hyvinvoinnille. Myöskään asukkaiden hyvinvoinnin yksilölliset resurssit eivät johda automaattisesti resurssien mukaiseen hyvinvointiin, vaan niiden käyttöä rajoittavat elämäntavat, arvot tai elämäntekijät, eli hyvinvoinnin determinantit. (Siirilä ym. 1999).

Alueellinen hyvinvointi on hedelmällistä nähdä yhteisön ominaisuutena, jolloin hyvinvointi muodostuu yksilötason hyvinvointia laajemmaksi kokonaisuudeksi. Yhteisön hyvinvointia ei voida kuvata yksinkertaisesti "summaamalla" yksilöiden hyvinvointia. Hyvinvointi on yhteisön ja yksilön vuoropuhelua, jolloin yksilöiden hyvinvointi on edellytyksenä yhteisön hyvinvoinnille. Hyvinvoinnin näkeminen yhteisöllisenä on tyypillistä juuri pohjoismaiselle hyvinvointiajattelulle, jonka mukaisesti on pyritty edistämään kaikkien väestöryhmien hyvinvointia (Simpura 2004).

Alueellisesti tarkasteltuna hyvinvointi muodostuu sekä hyvinvoinnin alueellisista rakenteista että väestön



Kuva 3. Alueellisten rakenteiden ja asukkaiden hyvinvoinnin väliset yhteydet (Siirilä ym. 1999).

hyvinvoinnin resursseista ja lopulta väestön hyvinvoinnin kokemuksista. Alueiden, esimerkiksi kunnan tai kaupunginosan hyvinvointi on kokonaisuus, johon vaikuttavat kaikki edellä mainitut tekijät.

Hyvinvointisuuntautunut aluetutkimus on kiinnostunut alueiden kehitymisestä väestön hyvinvoinnin näkökulmasta. Yksi tutkimuksen suuntaus on alueellisten hyvinvointierojen tutkiminen. Alueelliset rakenteet synnyttävät edellytyksiä asukkaiden hyvinvoinnin resursseille. Rakennetekijöiden epätasainen jakautuminen synnyttää eroja ihmisten hyvinvoinnissa. (Vaattovaara 1998).

Hyvinvoinnin eri rakennetekijät ovat yhteydessä toisiinsa ja ne muuttuvat osana yhteiskunnallista kehitystä. Esimerkiksi muuttoliike tai työelämän muutokset vaikuttavat palveluiden toteuttamiseen ja rahoittamiseen kuntatasolla. Rakennetekijät eivät vaikuta väistämättä suoraan yksittäisen ihmisen hyvinvoinnin kokemukseen, mutta silti ne heikentävät alueen hyvinvoinnin voimavaroja.

3.1.2 Hyvinvoinnin alueellisesta kuvaamisesta

Yhdyskuntasuunnittelua ja kehittyvää vaikutusten arviointia varten tarvitaan tietoa eri alueiden sosiaalisesta ympäristöstä. Tieto alueiden hyvinvoinnista auttaa niiden erityispiirteiden ja ominaisuuksien tunnistamisessa ja lisää mahdollisuuksia vaikuttaa suunnittelussa haluttuihin asioihin.

Kuntien ja eri asuinalueiden hyvinvoinnista kertovaa tietoa on saatavilla, mutta yleiskuvan saaminen yhdyskuntasuunnittelun tarpeisiin voi osoittautua hankalaksi. Useimmiten hyvinvointia kuvataan talouden, terveyden, asumisen, koulutuksen ja työelämän ulottuvuuksilla. Lisäksi voidaan tarkastella sosiaalisia ongelmia, kuten rikollisuutta, alkoholiongelmia tai lastensuojelutapauksia. Objektiiivista hyvinvointia kuvattaessa nämä indikaattorit, eli hyvinvoinnin osoittimet ovat usein tilastoihin perustuvia. Vastaavasti subjektiivista eli koettua hyvinvointia kartoitetaan erilaisten määrällisten ja laadullisten menetelmien avulla, esimerkiksi haastatteluja ja kyselytutkimuksia hyödyntäen.

Sosiaalisesta ympäristöstä ei ole mielekästä kerätä tietoa ainoastaan yhdyskuntasuunnittelun tarpeisiin. On tärkeää, että kerättävät tiedot palvelevat poikkeahallinnollisesti eri toimialoja. Yhteisestä tietopohjasta on luontevaa tehdä eri sektoreita palvelevia selvityksiä ja katsauksia. Esimerkiksi sosiaalisen ympäristön kuvauksia voidaan hyödyntää yhdyskuntasuunnittelun lisäksi kunnissa muun muassa sosiaali- ja terveystoimen, asuntopolitiikan ja perusopetuksen suunnittelussa. Kuntien yhteistyön tiivistyessä on luontevaa etsiä ratkaisuja, joiden avulla voidaan vastata seudullisesti kuntien tietotarpeisiin.

Suomessa on tehty tutkimuksia kaupunkien ja kaupunkiseutujen asuinalueiden sosiaalisista eroista. Viimeaikaisia tutkimuksia on esitelty luvussa 3.3.1. Tutkimuksissa väestöä kuvaavia tietoja on analysoitu tilastollisia menetelmiä ja paikkatietoja hyödyntäen. Useimmiten tutkimuksissa on hyödynnetty pienialaisia aluejakoja, esimerkiksi 250 x 250 metrin ruutuaineistoa tai hallinnollisia tilastoalue-ajaja. Tutkimuksia on tehty sekä yhteiskuntatieteen että maantieteen piirissä.

Lisäksi suomalaisissa kunnissa on tehty erilaisia selvityksiä alueiden hyvinvoinnista ja eroista. Nämä selvitykset (esim. Espoon kaupunki 2001, Kuopion kaupunki 2003) ovat tutkimuksia keveämpiä kuvauksia nykytilanteesta ja viimeaikaisista muutoksista. Ne ovat laadittu erityisesti kuntahallinnon tarpeisiin.

3.1.3 Sosiaalisen kehityksen indikaattorit alueellisessa tutkimuksessa

Alueiden hyvinvointia kuvataan useimmiten valituilla indikaattoreilla. Viimeisten vuosien aikana hyvinvoinnin kuvaamista varten on kehitetty indikaattorijär-

jestelmiä niin kansallisella kuin EU:n tasollakin (Simpura 2004). Myös ympäristöhallinnon elinympäristöjen seurantarjestelmässä on kehitetty kattavat indikaattoriluettelot (Ympäristöministeriö 2002).

Indikaattoreiden valintaperusteena tulisi olla niiden käyttökelpoisuus tavoiteltavan asian kuvaamisessa. Indikaattorit ovat aina tietoisia valintoja ja niiden valintaan liittyy arvopainotuksia. Erityisesti hyvinvointia kuvaavissa indikaattoreissa on valintakysymys, halutaanko tarkastella marginaaleja ja sosiaalisia ongelmia vai koko väestön hyvinvointia. Lisäksi indikaattoreita valittaessa tulee ottaa huomioon niiden saatavuus, luotettavuus, vertailtavuus ja edustavuus tavoiteltavan kuvauksen suhteen. Oleellista onkin valita sellaisia indikaattoreita, jotka kuvaavat parhaiten tavoiteltavaa näkökulmaa.

Erityyppisissä tarkasteluissa on perusteltua käyttää erilaisia indikaattoreita. Taulukossa 1 on esitelty, millaisia indikaattoreita on hyödynnetty sosiaalisen erilaistumisen tutkimisessa, kuntatason selvityksessä ja elinympäristöjen seurantarjestelmässä. Taulukosta voidaan havaita, kuinka erisisältöisiä indikaattoreita on painotettu erilaisissa yhteyksissä.

Väestön hyvinvointia ja alueellisia eroja voidaan kuvata tilastotietojen lisäksi laadullista tietoa tai asiantuntijatietoa hyödyntäen. Asiantuntijatiedon yhdistämisestä tilastotietoihin on esimerkkejä muun muassa Kuopion lähiöiden hyvinvointibarometrissä (Kuopion kaupunki 2000) sekä Hämeenlinnan ja Tampereen kaupungeissa toteutetuissa hyvinvointitaseissa.

Taulukko 1. Esimerkkejä indikaattoreista erilaisissa yhteyksissä.

Pääkaupunkiseudun sosiaalinen erilaistuminen (Vaattovaara 1998)	Kuopion asuntoalueiden hyvinvoinnin seuranta 2003 (Kuopion kaupunki 2003)	Elinympäristöindikaattorit sosiaalisesta ympäristöstä (ympäristöministeriö 2002)
m ² /asukas	Väestö ikäryhmittäin	Työntekijät, %
Väestötiheys	Ulkomaalaiset, %	Ylemmät toimihenkilöt, %
1–2 h asunnot, %	Lähtömuuttajat väestöstä, %	Korkea-asteen tutkinnon suorittaneet, %
4 + h asunnot, %	Yksinasuvat, %	Valtionveronaiset tulot /henkilö, asunto tai asuntokunta
Asuntokunnan keskimääräinen koko	Yksinasuvat vanhuksat (75 +), %	Väestön huoltosuhde
Vuokra-asunnot, %	Lapsiperheet	Toimeentulotukea saaneiden osuus, %
Työvoiman tulot	Yksinhuoltajat	Mielenterveyden hoitojaksojen määrä/1000 asukasta
Ulkomailla syntyneet, %	Lastensuojelu- ja psykososiaaliset tapaukset	Keskimääräinen asumisaika alueella
0–15 v. lapset, %	Ansio- ja pääomatulo/asuntokunta	Keskimääräinen asumisaika asunnossa
65 + vanhuksat, %	Varallisuus/asuntokunta	Alueen sisällä tapahtuva muutto, osuus muuttajista
Korkeakoulutetut, %	Toimeentulotuki, euroa ja osuus asuntokunnista ja perheistä	Lähtömuuttajien osuus alueen väestöstä
Ylempi keskiaste, %	Työttömät, %	Vuokra-asunnoista lähtömuuttajien osuus vuokra-asunnoista asuvista
Alempi keskiaste, %	Pitkäaikaistyöttömät työttömistä, %	Äänestysprosentti kunnallis- tai eduskuntavaaleissa, %
Perusaste, %	Nuorisotyöttömyys, %	Talon tai asuinalueen toimintaan osallistuneet, %
Työttömät, %	Äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa, %	Kokoontumis- tai yhteistilojen määrä/asukas
Ylemmät toimihenkilöt, %	Autottomuus kotitalouksissa, %	Ravintoloiden ja kahviloiden lukumäärä/1000 asukasta
Opiskelijat, %		Naapureiden kanssa lähes päivittäin juttelevien osuus, %
1–2 henkeä/asunto, %		Asuinalueella lähes viikoittain kyläilevien osuus, %
4 + henkeä/asunto, %		Naapuriapua vähintään viikoittain antaneiden tai saaneiden osuus, %
Työntekijät, %		Rikosten määrä/1000 asukasta/vuosi
		Ilkivaltaa tai sotkemista asuinalueella kokeneet, %
		Päihtyneiden aiheuttamia häiriöitä asuinalueella usein kokeneet, %

3.1.4 Alueellisen kuvauksen harhat ja rajoitteet

Alueperusteisten tietojen kuvaamiseen liittyy aina ongelmia. Näistä tyypillisimpiä ovat nk. ekologisen harhan ongelma ja hallinnon rajoihin perustuvat ongelmat (Vaattovaara 1998).

Ekologisen harhan ongelma ilmenee keskiarvotietoja käytettäessä. Niiden käyttäminen antaa alueesta keskiarvon mukaisen kuvan, vaikka välttämättä alueella ei ole yhtään keskiarvoista tapausta. Siten esimerkiksi alueen huono-osaisuus ei välttämättä näy todellisena, erityisesti jos se on sirpaloitunut pistemäiseksi. Suomalaisen kaupunkiköyhyyden yhteydessä onkin puhuttu nk. köyhyys-taskuista, joissa huono-osaisuus paikallistuu pienille alueille, kortteleihin tai jopa yksittäisiin rakennuksiin. Nämä köyhyysriskit voivat jäädä keskiarvotiedoissa huomaamatta, vaikka ne voivat olla paikallisesti merkittäviä.

Toinen ongelma liittyy rajauksiin. Yleensä tietoja kerätään hallinnollisiin rajoihin perustuen. Tällaisia ovat esimerkiksi kuntien, kuntien suur-, tilasto- ja pienalueiden tai palvelualueiden rajat. Vertailtavuudessa ongelma voi kohdistua aluerajauksien muutoksiin tai alueiden hyvinkin erilaisiin väestömääriin. Alueet muuttuvat ajan kuluessa väestöllisesti muun muassa väestörakenteen vanhenemisen, muuttoliikkeen ja rakentamisen seurauksena.

Tärkeä huomio liittyy myös käytettävien tilastojen luonteeseen. Juha Kääriäisen (2003) mukaan aluetilastollisilla aineistoilla väestön hyvinvoinnin kuvaaminen terveyden näkökulmasta on ongelmallista. Mikäli hyvinvointia tarkastellaan palveluiden käytöstä kertovilla indikaattoreilla, kuvaavat indikaattorit usein enemmän hyvinvointipalveluiden tuottavien viranomaisten aktiivisuutta kuin varsinaisesta asukkaiden hyvinvoinnin tilaa. Kääriäisen mukaan hyvinvoinnin resurssien, kuten tulojen ja koulutuksen jakautumista tutkimalla pystytään parhaiten selvittämään hyvinvoinnin alueellisia eroja.

3.2 Sosiaalinen eheys ja yhdyskuntasuunnittelu

Yhdyskuntasuunnittelun yhteydessä tehtävillä suunnitelmilla ja päätöksillä ohjataan sekä yhdyskuntarakennetta että asuinympäristön rakentamista. Kokonaisuutena voidaan puhua yhdyskuntarakentamisen ketjusta, jonka tuloksena asuin ympäristöt syntyvät. Yleis- ja asemakaavoitus ovat keskeisiä vaiheita tässä ketjussa, mutta niiden lisäksi voidaan laatia erilaisia suunnitelmia, sopimuksia ja muita ohjeistuksia. Sosiaalisesti eheän yhdyskunnan syntyminen edellyttää, että kaikissa vaiheissa huomioidaan myös sosiaaliset ulottuvuudet.

Ympäristöministeriön (2002) elinympäristöjen seurantaa esittelevässä julkaisussa on eritelty erilaisia rakennetun ympäristön tarkastelunäkökulmia, joista yhdyskuntasuunnittelun kannalta keskeisimpiä ovat juuri yhdyskuntarakenne ja asuin ympäristö. Yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan asumisen, palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden sekä niitä palvelevien liikenteen ja teknisen huollon sijoittumista sekä niiden sijaintisuhteita. Yleiskaavoitus on keskeisin yhdyskuntarakenteen suunnitteluväline. Vastaavasti asuin ympäristö on asunnon lähiympäristöä, jossa sijaitsevat asuinalueen päivittäiseen toimintapiiriin kuuluvat peruspalvelut ja virkistysalueet sekä mahdolliset työpaikat. Asemakaavoitus on keskeisin asuin ympäristön suunnitteluväline.

Ihmisten ja alueiden hyvinvointi on sidoksissa alueiden rakenteiden lisäksi ihmisten hyvinvoinnin resursseihin ja tarpeentyttytykseen. Yhdyskuntasuunnittelun avulla säädellään alueiden rakenteita sekä luodaan edellytyksiä että mahdollisia esteitä hyvinvoinnille. Yhdyskuntarakenne ei vaikuta suoraan ihmisten kokemaan hyvinvointiin. Asuin ympäristön laadun korjaaminen ei väistämättä ratkaise myöskään sosiaalisia ongelmia, kuten lähiöparannusten yhteydessä on havaittu (Karjalainen 2004).

3.2.1 Elinympäristö ja hyvinvointi maankäyttö- ja rakennuslaissa

Maankäyttö- ja rakennuslaki määrittelee yhdyskuntasuunnittelun yhdeksi tavoitteeksi ihmisten hyvinvointia edistävän elinympäristön. Sen mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista. (MRL 5 §)

Maankäyttö- ja rakennuslaissa elinympäristö ymmärretään moniulotteisesti (Ympäristöministeriö 2002). Kyse on ihmisten asuin-, toiminta- ja vapaa-ajan ympäristöistä, jotka eivät muodostu pelkästään ympäristön fyysisistä osista ja ominaisuuksista, vaan joiden luonteeseen vaikuttavat myös ihmisten kokemukset ja odotukset.

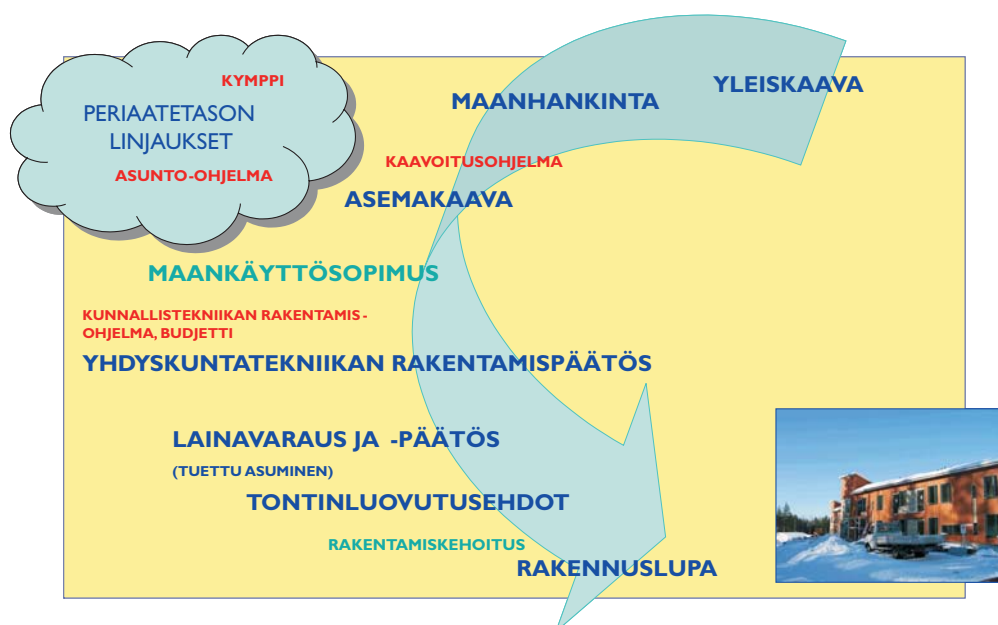
Ympäristöministeriössä (2002) elinympäristöjen seurantaan varten muodostetun kuvausmallin yhtenä teemana on sosiaalinen ympäristö. Sille on asetettu seuraavat laatu tavoitteet:

- sosiaalisesti toimiva, tasapainoinen ja tasa-arvoinen elinympäristö
- eri väestöryhmien kuten lasten, vanhusten ja vammaisten tarpeiden huomiointi
- henkisen hyvinvoinnin, paikallisidentiteetin ja yhteisöllisyyden edistäminen
- hyvät osallistumis-, vaikuttamis- ja toimintamahdollisuudet.

Laatutavoitteiden mukaisesti elinympäristöjen tulisi olla tasa-arvoisia siten, että ne mahdollistavat ihmisten hyvinvoinnin toteutumisen asuinpaikasta riippumatta. Elinympäristö onkin keskeinen hyvinvoinnin alueellinen rakennetekijä, joka on sidoksissa laajempaan yhteiskuntapolitiikkaan.

3.2.2 Yhdyskuntarakentamisen ohjauskeinot

Kaupunki muodostuu monien kehityskulkujen kautta asukkaan kokemaksi elinympäristöksi. Kuvassa 4 esitellään Jyväskylän kaupungin yhdyskuntarakentamisen keskeisiä vaiheita, joissa kunta ohjaa elinympäristöjen rakentamista. Lisäksi rakentajan tai rakennuttajan päätökset, maanomistusolot ja maankäyttöä koskevat erilaiset sopimukset vaikuttavat syntyvään elinympäristöön.



Kuva 4. Yhdyskuntarakentamisen eri vaiheissa on päätoksentekotilanteita, joissa määritellään rakennettavaa asumista. Kaavio on laadittu Jyväskylän kaupungin yhdyskuntarakentamisen mallin mukaisesti (Rossi 2004).

Yleiskaavoitus ja maanhankinta muodostavat kunnan yhdyskuntarakentamisen lähtökohdat. Niiden avulla kunta ohjaa maankäyttöä ja luo edellytykset halutun yhdyskuntarakenteen muodostumiselle. Yleiskaavassa määritellään eri toimintojen sijainti ja niiden kehityssuunnat. Yleiskaava luo lähtökohdat myös kunnan maapolitiikalle, jonka tavoitteena on turvata kohtuuhintaisen maan saatavuus eri toimintoja varten. Jyväskylässä kaupungin (Jyväskylän kaupunki 2003) tärkeimmät maapolitiikan menetelmät ovat:

- aktiivinen ja suunnitelmallinen maan hankkiminen yhdyskuntarakentamista varten
- maankäyttösopimusten¹ tekeminen, kun kaavoitus kohdistuu yksityisen omistamaan maahan
- kehittämiskorvausmenettelyn käyttäminen, kun maankäyttösopimuksessa ei päästä sopimukseen kaavan toteuttamiskustannuksista

Asemakaavoituksen yhteydessä päätetään muodostuvan asuinympäristön pääpiirteet sekä asuinrakentamisen lopullinen muoto ja määrä talotyyppien ja rakennusoikeuden muodossa. Kunta ohjelmoi kaavoitettavia alueita vuosittain laadittavassa kaavoitusohjelmassa, jossa määritellään kunnan keskeiset kaavoitettavat alueet.

Yhdyskuntatekniikan rakentamispäätös on kunnan päätös tietyn alueen infrastruktuurin rakentamisesta ja rakentamisjärjestyksestä. Päätökset ovat sidoksissa kunnan talous- ja toimintasuunnitelmaan sekä kunnallistekniikan rakentamishjelmaan. Yhdyskuntatekniikan rakentaminen voidaan kaava-alueilla jakaa myös useampaan toteutusalueeseen. Siten toteutumista voidaan ohjata paremmin kysyntää vastaavaksi ja tasoittaa lähipalveluiden kysyntää.

Valtion asuntorahasto myöntää aravalainaa ja korkotukea asuntojen rakentamiseen, perusparannukseen ja hankintaan. Kunta on avainasemassa lainojen kohdistumisessa ja siten tuettujen asuntojen rakentamisessa, koska *lainavarauksia myöntäessään* kunta valitsee hakemusten perusteella lainoitettavat kohteet. Valtion asuntorahasto tekee lopulliset lainoituspäätökset. Jyväskylän alueella lainavaraukset myönnetään seudullisesti.

Tontinluovutusehdoilla kunta voi säädellä myymänsä tontin rakentamista. Useimmiten ehdoissa kiinnitetään huomiota rakennusten julkisivuihin ja kaupunkikuvaan, mutta ehdoissa voidaan vaikuttaa myös asuntojen hallintamuotojakaumaan. Tontinluovutusehdoissa sovitaan myös rakentamisveloitteesta, jossa määritellään missä ajassa rakennus tulee tontille rakentaa. Kunta voi vauhdittaa asemakaavan toteutumista myös yksityisellä maalla rakentamiskehotuksella. Kehotus voidaan antaa rakentamattomalle, vajaasti tai asemakaavan vastaisesti rakennetulle tontille, mikäli sille ei ole rakennettu asemakaavan oltua voimassa vähintään kaksi vuotta. Mikäli tonttia ei ole kehotuksen jälkeisenä kolmena vuotena rakennettu, kunnalla on oikeus lunastaa tontti.

Lopulta asuinrakennuksen rakentamiseen on oltava *rakennuslupa*, jonka myöntämisen yhteydessä valvotaan, että rakentaminen on rakentamista koskevien määräyksien ja asemakaavan mukaista. Vasta rakennusluvan hyväksymisen jälkeen rakentaminen voidaan aloittaa.

Kunnalla on siis monia mahdollisuuksia ohjata ja säädellä asuinrakentamista valitsemiensa periaatteiden suuntaiseksi. Elinympäristön sosiaaliset ulottuvuudet ja sosiaalinen eheys on mahdollista huomioida yhdyskuntarakentamisen eri vaiheissa, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi. Tulee kuitenkin muistaa, että asuntorakentaminen on sidoksissa moniin tekijöihin, joita säätelevät julkisen vallan lisäksi markkinatekijät.

¹ Maankäyttösopimuksella tarkoitetaan kaupungin ja maanomistajan välillä tehtävää sopimusta maan kaavoittamisesta ja kaavan toteuttamisesta. Sopimuksessa määritellään asemakaavan toteuttamisen vastuunjako, osapuolten oikeudet ja velvoitteet sekä kustannusten jako. Lisäksi sovitaan yleisten alueiden alueluovutuksista tai mahdollisista aluevaihdoista.

3.2.3 Asuntopolitiikka markkinoiden ja julkisen vallan risteyksessä

Kuntatasolla asuntopolitiikkaa toteutetaan monilla ohjauskeinoilla. Edellä mainitut yhdyskuntarakentamisen vaiheet ja ohjauskeinot ovat myös asuntopolitiikan kannalta merkittäviä. Niiden lisäksi kunnat laativat *asunto-ohjelmia*, joissa määrittellään asumisen tarpeet, tavoitteet, toteuttamisperiaatteet, ajoitus ja resurssit. Asunto-ohjelmat sovitetaan yhteen muun yhdyskuntarakentamisen kanssa. Asunto-ohjelmien vaikuttavuus ja ohjaavuus vaihtelevat kunnittain yleisistä periaatelinjauksista yksityiskohtaisiin alueiden suunnittelua ohjaaviin tavoitteisiin.

Kunnan asuntopolitiikan ohjauskeinoja ovat lisäksi edellä mainitut valtion arava- ja korkotukilainojen *lainavarauksien myöntäminen*. Kunta tai kunnan omistama vuokrataloyhtiö voi myös rakentaa omaan omistukseensa asuntoja tai ostaa asuntoja asunto-osakeyhtiöistä ja vastata omistamiensa asuntojen vuokraamisesta.

Yksi merkittävä asuntopolitiikan paikallinen keino on *asukasvalinta*. Ympäristöministeriön (2003) oppaan mukaan arava- ja korkotukilainoitettut vuokra-asunnot tulee kohdistaa asuntoja eniten tarvitseville ruokakunnille. Etusijalla siten ovat asunnottomat ja kiireellisessä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat. Kuitenkin samalla asukasvalinnassa tulee pyrkiä vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen. Asuntomarkkinoilla vaikeasti asutettavia ei tulisi valita samaan taloon tai samalle alueelle.

Asuntopolitiikka on Suomessa nähty osana sosiaalipolitiikkaa, vaikka asuntopolitiikan sidos hyvinvointivaltioon on vaihdellut vuosikymmenittäin sotien jälkeisenä aikana. Asuntopolitiikan sosiaalisia tavoitteita ovat olleet tasa-arvon lisääminen asumisessa, asuntojen saatavuuden parantaminen ja asunnottomuuden vähentäminen (Juntto 1990). Asuntopolitiikka on kohdistunut sekä kaikkiin väestöryhmiin että erityisryhmiin.

Suomalaisen asuntopolitiikan ja asuinrakentamisen johtava periaate on ollut hallintamuodoltaan erilaisien asuntojen sijoittaminen samalle alueelle. Sekoittamisen periaatteen tavoitteena on ollut monipuolinen asuntorakenne ja asuinalueiden sosiaalisen yksipuolisuuden ehkäisy. Korkeilla tulorajoilla on haluttu estää tuetun asumisen leimautuminen. Leimautumisen vaara olisi vältettävissä myös toteuttamalla samaan taloon hallintamuodoltaan erilaisia asuntoja, mutta Suomessa tällaisia nk. sekataloja on toteutettu varsin vähän.

Valtion harjoittamassa asuntopolitiikassa ovat vaihdelleet kaudet, jolloin on korostettu julkisen vallan tai markkinoiden keskeistä roolia asuntomarkkinoilla (Juntto 1990). Laajan julkisen asuntopolitiikan kaudet ovat pitkälti olleet vastauksia yhteiskunnallisiin haasteisiin, jälleenrakentamiseen sotien jälkeen ja suureen muuttoon 1960- ja 1970-lukujen taitteessa. Suuren muuton haasteet ratkaistiin voimakkaalla asuntorakentamisella, aravalainoitettun vuokra-asuntotuotannon osuuden kasvattamisella ja lähiöperiaatteella. Osasta tänä aikana syntyneistä ”nukkumalähiöistä” on kehittynyt matalan statuksen alueita, joiden elinympäristöjä on ehostettu perusparannuksin ja lähiöprojektein 1990-luvulla.

Laman jälkeisiä yhteiskunnallisia muutoksia ja sitä seurannutta muuttoliikettä on verrattu 1960-luvun suureen muuttoon. Asuinrakentaminen on ollut vilkasta erityisesti kasvukeskuksissa kuten Jyväskylässä. Laman aikana yksityinen rakentaminen väheni ja valtion lainoitettaman rakentamisen osuus kasvoi. Vastavasti vuosituhaten vaihteessa ja sen jälkeen korkojen vakiintuessa alhaiselle tasolle rakentaminen on suuntautunut omistusasumiseen. Kasvukeskuksissa on kannettu huolta jopa kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen riittävydestä.

3.3 Erilaistuva vai eriytyvä kaupunkikehitys

Kaupunki on perusluonteeltaan mosaiikkimainen ja kaupunkiin kuuluu asuinalueiden erilaisuus. Asuinalueilla on oma historiansa ja arvostuksensa. Toisilla alueilla on hyvä imago, kun taas toisiin alueisiin liitetään enemmän kielteisiä mielikuvia. Ääripäät erottuvat voimakkaimmin suurkaupungeissa, jotka jakautuvat rikkaiden asuinalueisiin ja köyhälistön slummeihin.

Suomalaiset kaupungit ovat kuitenkin varsin nuoria ja kooltaan pieniä. Suomessa väestöryhmien väliset erot ovat olleet pieniä ja hyvinvointiajattelu on heijastunut myös alueelliseen kehitykseen ja asuntopolitiikkaan. Siten suomalaiset kaupungit ovat kansainvälisesti vertailtuna sosiaalisesti eheitä. Viime vuosina suomalaisen yhteiskunnan alueellisesta kehityksestä on julkaistu runsaasti tutkimuksia. Tutkimuksissa on havaittu, että 1990-luvun kuluessa ja erityisesti laman jälkeisenä aikana sosiaaliset erot ovat kasvaneet alueellisesti.

1990-luvun laman yhteydessä myös suomalaisessa keskustelussa yleistyi alueellisen segregaaation käsite, jolla tarkoitettiin sosiaalisten ongelmien keskittymistä tietyille asuinalueille. Alueiden eriytymisestä koettiin huolta erityisesti Helsingissä, jossa segregaaation ehkäisemiseksi laadittiin ohjelma (Helsingin kaupunki 1998). Yhtenä segregaaation ratkaisukeinona on Helsingissä kehitetty positiivisen diskriminaation mallia. Positiivisella diskriminaatiolla tarkoitetaan julkisen palvelutason nostamista segregatiouhkan alueilla kompensatiomielessä. Mallin mukaan esimerkiksi koulujen ryhmäkoot ovat sidoksissa asuinalueiden väestörakenteeseen.

Alueellisten erojen kasvamista voidaan selittää eri tavoin ja tässä yhteydessä esitellään alueellisen *eriytymisen* (polarisaation, segregaaation) ja alueellisen *erilaistumisen* (sirpaloitumisen) näkökulmat.

Polarisoituessaan kaupunki jakaantuu yhä enemmän menestyvien asukkaiden ja sosiaalisesti heikossa asemassa olevien asuinalueisiin. Taustalla vaikuttavat globaaliin talouden ja työelämän muutokset, joiden seurauksena syntyy yhä enemmän toisaalta huippuosaamista vaativaa työtä ja toisaalta matalapalkattuja palvelualoja. Tulorojen kasvaessa nämä ryhmät asettuvat asumaan eri alueille, jolloin alueiden statukselliset erot kasvavat. Ääritilanteessa asuinalueet jakautuvat vartioituihin eliittialueisiin ja kurjistuneisiin slummeihin. Alueellisesti voimakasta eriytymiskehitystä eli segregatiota voidaan pitää selkeästi epätoivottavana kehityksenä.

Erilaistumisteissä alueiden ero kasvun taustalla nähdään ennen muuta erilaistuvat elämäntyylit ja -tavat. Siten erilaisten elinympäristöjen kirjo kasvaa ja alueiden vetovoima perustuu niiden erityispiirteisiin. Erilaistuminen tapahtuu elämäntyyteiltään samankaltaisten asukkaiden yksilöllisten valintojen perusteella. Kuitenkin tulee muistaa, että yksilön valintamahdollisuudet ovat aina sidoksissa taloudellisiin resursseihin.

Jaoteltaessa kaupunkien aluekehitystä eriytymiseen ja erilaistumiseen kehityssuuntien periaatteelliset rajat näyttävät selviltä. Kuitenkin käynnissä olevan kehityksen tulkinta epätoivottavan ja hyväksyttävän kehityksen välille on vaikeaa. Suomalaisten tutkimusten valossa kumpikaan edellä esitelty kaupunkikehityksen suunta ei selitä käynnissä olevaa kehitystä, mutta kumpikin valottaa sitä omalta osaltaan. (vrt. Vaattovaara 1998).

3.3.1 Suomalaisten kaupunkien alueellinen kehitys

Viime vuosina on tutkittu varsin runsaasti hyvinvoinnin alueellista kehitystä ja alueellisia eroja. Tutkimuksissa on tarkasteltu sekä valtakunnallisesti kuntatyyppien välisiä eroja että kaupunkien sisäisiä eroja.

Valtakunnallisesti kuntia on usein vertailtu kuntatyypeittäin. Kuntatyyppien hyvinvointieroja eri tilastoaineistojen pohjalta selvittäneen tutkimuksen (Kainulainen ym. 2001) mukaan Suomen kunnat on karkeasti jaoteltavissa kolmeen ryhmään materiaallisen elintason ja psykososiaalisten ongelmien suhteen:

- kaupungit, joissa on korkea materiaallinen elintaso sekä paljon psykososiaalisia ongelmia
- harvaan asuttu maaseutu, jossa on matala materiaallinen elintaso ja kasvavat psykososiaaliset ongelmat
- kaupunkien läheinen maaseutu, jossa on kohtuullinen materiaallinen elintaso ja vähän psykososiaalisia ongelmia

Tutkimusta täydentäneessä kyselytutkimuksessa (Heikkilä ym. 2002) havaittiin hyvinvointierojen kasvaminen erityisesti maaseudulla. Uhkakuvana on jakautuminen kuihtuvaan ja menestyvään maaseutuun. Harvaan asuttua maaseutua uhkaa väestöpako, taloudellinen taantuminen ja epäedullinen huoltosuhde. Maaseudun kuntien menestys riippuu tutkimuksen mukaan tulevaisuudessa kuulumisesta kaupunkikeskusten vaikutuspiiriin ja sujuvista liikenneyhteyksistä.

Kaupunkiseutuja koskeva tutkimus on keskittynyt pitkälti pääkaupunkiseudulle, jossa alueiden väliset erot ovat kasvaneet erityisesti laman jälkeisenä aikana. Pääkaupunkiseudun (Kortteinen, Lankinen, Vaattovaara 1999) alueellisten erojen kasvamiseen ovat vaikuttaneet elinkeinorakenteen muutos ja informaatiosektorin nousu. Väestön koulutuserot ovat synnyttäneet entistä selvempiä tulo- ja työllisyyseroja. Matalan koulutustason ja työväen asuinalueet ovat karsineet muutoksista eniten, koska laman jälkeen näiden alueiden asukkaiden työllistyminen on muodostunut vaikeaksi.

Alueellinen erojen kasvaminen pääkaupunkiseudulla on pitkälti ollut alueiden välisten suhteellisten erojen lisääntymistä. Heikoimmatkaan alueet eivät ole absoluuttisesti tarkasteltuina kurjistuneet. Pääkaupunkiseutua koskeneissa tutkimuksissa ei ole havaittu, että alueiden polarisoitumiseen vaikuttaisi erityisesti valikoiva muuttoliike (Lankinen 2001). Myöskään korkeasti koulutettujen tietojen ja taitoammattilaisten asuintoiveita kartoittaneessa tutkimuksessa (Ilmonen ym. 2000) ei noussut esille, että tämä ryhmä haluaisi asua omilla asuinalueillaan. Sen sijaan tähän nk. osaamisieliittiin kuuluvat halusivat asua heterogeenisissä ja tasavarvoisissa elinympäristöissä.

Yksittäisiin kaupunkeihin keskittyvien tutkimuksien tulokset vaikuttavat samansuuntaisilta, vaikka kaupunkien välille muodostuukin eroja. Espoo on tutkimuksen (Paakko 2003) perusteella sosiaalisesti tasapainoinen kaupunki. Kuitenkin sieltä löytyy sosiaalisesti eriytyneitä alueita, joiden lukumäärä oli noussut vuodesta 1980 vuoteen 2000. Huono-osaisimmat alueet sijoittuvat 1970-, 1980-, ja 1990-luvulla rakennettuihin kerrostalolähiöihin, joille on ominaista kaupungin vuokra-asuntojen korkea osuus asuntokannasta.

Lahden sosioekonomisia eroja on tutkittu (Seppänen, Rusanen 2000) 1990-luvun lopun tilanteen valossa. Tutkimuksen mukaan alueiden välisiä eroja ei pidetty suurina, vaikka kaupungille on tyypillistä pienituloisuus, työttömyys ja alhainen koulutustaso. Kuitenkin alueellisen huono-osaisuuden nähtiin kasautuvan yksittäisille vuokra-asuntovaltaisille alueille ja myös hyväosaisuuden nähtiin keskittyneen tietyille asuinalueilla.

Turussa alueiden suhteelliset erot ovat kasvaneet pääkaupunkiseudun tavoin (Rasinkangas 2003). Kuitenkaan absoluuttista taantumista alueilla ei ole tapahtunut. Huono-osaisuuden alueellinen piirre Turussa on työttömyyden selvä keskittyminen. Korkean työttömyyden alueiden työttömyysaste ei ole juuri laskenut laman jälkeisenä aikana ja lisäksi alueilla on havaittavissa etnisen segregaaation piirteitä.

Joensuun ja Jyväskylän alueiden sosioekonomisia eroja on vertailtu 250 x 250 metrin ruututietokanta-aineistoon perustuen (Suvantola 2003). Tutkimuksen mu-

kaan näiden kaupunkien alueellinen erilaistuminen vaikuttaa selvemmältä kuin pääkaupunkiseudulla. Hyvä- ja huono-osaisten alueet eivät erotu yksittäisinä tasakuina, vaan yhteneväisinä laajempina alueina. Sekä hyvä- että huono-osaisten ruudut ovat lisääntyneet 1990-luvun kuluessa.

Eri tutkimuksien perusteella voidaan havaita samansuuntaista kehitystä eri kaupungeissa. Laman jälkeisenä aikana väestön sosioekonomiset erot ovat kasvaneet ja pitkäaikainen työttömyysriski on kohdistunut erityisesti matalan koulutustason teollisiin tuotantoaloihin. Elinkeinorakenteen muutos ja informaatioalaan perustuva taloudellinen kasvu ovat tuottaneet uusia sosiaalisia ja alueellisia eroja. Lamasta on toivuttu alueellisesti eri vauhtia, minkä seurauksena alueiden suhteelliset erot ovat kasvaneet. Muutokset ovat heikentäneet erityisesti teollisen työväestön asuinalueiden asemaa. Kuitenkaan absoluuttista taantumista ei asuinalueilla ole tapahtunut.

3.4 Sosiaalisen eheyden muita ulottuvuuksia

3.4.1 Houkuttelevuus ja kaupunkiseudullisuus

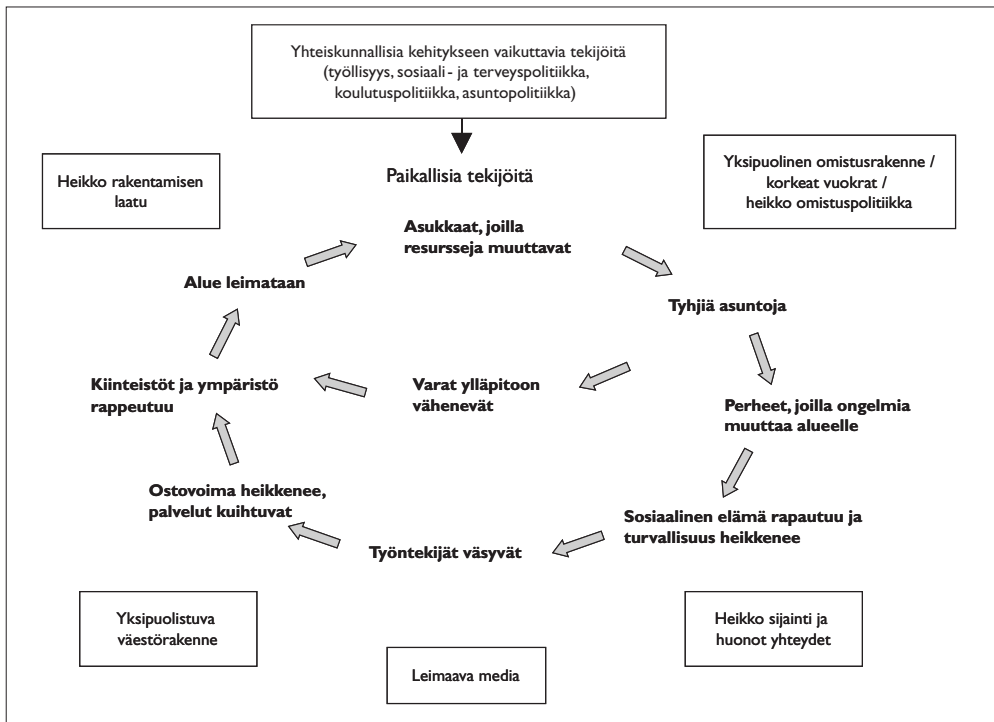
Elinympäristöstä on tullut yksi avaintekijä kaupunkiseutujen houkuttelevuudelle. Kilpailukyvyn näkökulmasta on tärkeää tarjota asukkailla hyviä ja viihtyisiä elinympäristöjä sekä erilaisia asumisen vaihtoehtoja. Karisto (2004) onkin todennut, että arkiviihtyvyys on menestyvän kaupunkipolitiikan pehmeä puoli.

Yksilöllisyyden korostuessa asuminen on muuttunut kulutuksellisemmaksi ja asumisen merkitykset ovat monipuolistuneet. Asumistoiveet voivat olla yhdyskunnan eheyttämisperiaatteen vastaisia, jolloin asukkaat ovat valmiita liikkumaan pitkiäkin matkoja työpaikoille ja kaupunkikeskustoihin. Vallitsevan asuntorakenteen ja asumistoiveiden välistä kuilua on pyritty kaventamaan kehittämällä uusia asumisen muotoja, kuten matalaa ja tiivistä asuinrakentamista. Väestön ikääntyminen asettaa haasteita palvelurakenteen lisäksi asumiselle. Vanhusten asumisen ja palveluiden yhdistämiseksi on kehitetty erilaisia senioriasumisen muotoja.

Asuntomarkkinat toimivat seudullisesti. Kaupunkiseuduilla kysymys houkuttelevista elinympäristöistä on kääntynyt keskusteluksi hyvistä veronmaksajista ja niiden jakautumisesta kaupunkiseutujen kuntien kesken. Taustalla vaikuttaa osaltaan henkilöverotuksen korostuminen kuntien rahoituksessa, mikä saattaa houkutella ”kuorimaan kermaa” esimerkiksi tonttipolitiikalla. Toisaalta voidaan pyrkiä myös ”välttämään pohjasakkaa” esimerkiksi vähentämällä tulorajoihin sidottujen vuokra-asuntojen rakentamista. Erityisesti keskustelua on käyty pääkaupunkiseudulla, missä kritiikki on kohdistunut Helsingin kaupungin asuntopoliittista linjaa ja sosiaalisen sekoittamisen periaatetta vastaan. Vaatovaara ja Lönnqvist (2003) ovat kärjistäen kysyneetkin ”miksi hyvätuloiset haluavat asua voimakkaan sosiaalisen sekoittamisen alueella, jos kohtuullisen (auto)matkan päässä on muitakin vaihtoehtoja”?

3.4.2 Matalan statuksen alueet ja kurjistumisen kehä

Suomalaisessa arkikeskustelussa negatiiviset mielikuvat asuinympäristöistä sijoittuvat usein kerrostalolähiöihin. Mielikuvissa yhdistyvät huono rakentamisen laatu, yksipuolinen elinympäristö ja sosiaaliset ongelmat. Asuinalueiden kurjistumisen kehällä kuvataan asuinalueita koskevien mielikuvien, fyysisen ympäristön ja sosiaalisen ongelmien moniulotteista keskinäistä yhteyttä (kuva 5). Kurjistumisen kehän keskeisiä tekijöitä ovat valikoiva muuttoliike, sosiaalisten ongelmien kasaantuminen ja palveluiden kysynnän heikentyminen (esim. Tapaninen 2002).



Kuva 5. Asuinalueen negatiivisen kehityksen kehä (vrt. Tapaninen ym. 2002).

Lähiökeskustelu on usein yksipuolista ja leimaavaa. Vaikka lähiöiden asuntorakenne olisi vuokra-asuntovaltaista ja esimerkiksi työttömyys muita alueita korkeampaa, ei sosiaalisia ongelmia ole kuin vähemmistöllä asukkaista. Asukasvalinnan ja korkeiden tuloarajojen tavoitteena on ollut välttää talo- ja aluekohtainen leimautuminen. Myös monissa eri tutkimuksissa on tullut esille, kuinka lähiöiden asukkaat arvostavat asuinympäristöään mm. luonnonläheisyyden ja hyvien palveluiden vuoksi (mm. Seppänen 2001).

Lähiöitä on kehitetty erityisin lähiöprojektein, joissa kiinteistöjen perusparantamisen ja fyysisen ympäristön kohentamisen lisäksi on ollut myös sosiaalisia tavoitteita. Lähiöprojektien sosiaalinen näkökulma on korostanut asukasosallistumista ja -demokratiaa. Tavoitteena on ollut parantaa asukkaiden selviytymistä ja alueiden elinkelpoisuutta. Prosessit ovat vahvistaneet yhteistyötä hallintokuntien ja asukkaiden välillä sekä synnyttäneet uusia toimintatapoja. Kuitenkaan lähiöprojektit eivät ole vaikuttaneet sellaisiin tekijöihin, joiden syyt ovat lähiöiden ulkopuolisia, kuten palveluiden puutteellisuus tai työttömyys. (Nupponen 2001).

Valtakunnallinen lähiöuudistus 2000 ohjelma on päättynyt alkuvuodesta 2004. Ohjelman arvioinnin mukaan perinteisen lähiökehittämisen aika olisi ohi. Ohjelman ohjausryhmän loppupäätelmien mukaan lähiöitä tulisi kehittää osana kunnan tai kaupunkiseudun kehittämisstrategiaa, eikä irrallisina omina hankkeina. Lähiöiden kilpailukyvyn kannalta keskeisiä tekijöitä ovat asuntojen kunnossapito, asumiskulujen pitäminen kohtuullisella tasolla, esteettömyyden edistäminen, peruspalvelujen säilyminen ja asukastoiminnan aktivointi. Edelleen pääpaino tulisi olla myös asuntorakenteen ja asukasrakenteen monipuolisuudessa. Erityisesti täydennysrakentamisen tulisi vastata asumistarpeiden muuttumiseen. Lähiöitä tulisi kehittää yhteistyössä hallintokuntien, asuntojen omistajien ja paikallisten toimijoiden kanssa. (Karjalainen 2004).

Yksi suomalaisten lähiöiden ongelma on ollut niiden ohut alueellinen identiteetti, joka Kariston (2004) mukaan on alkanut kehittyä voimallisemmin viime aikoina muun muassa lähiöistä kertovien elokuvien seurauksena. Asuinalueiden statuksen paranemista kuvataan usein gentrifikaation käsitteellä, jolla tarkoitetaan alueiden muuttumista uusiutumisen ja muuttoliikkeen kautta arvostetuiksi asuinalueiksi.

3.4.3 Täydennysrakentamisen sosiaaliset ulottuvuudet

Täydennysrakentamisen tarkoituksena on tiivistää ja eheyttää kaupunkirakennetta. Tiivis kaupunkirakenne vähentää liikkumista, energian tarvetta ja päästöjä sekä parantaa kevyen liikenteen ja joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä. Siten kustannussäästöjä syntyy niin kunta- kuin yksityistalouteen.

Täydennysrakentamisen osatavoitteena on lisätä alueellisten lähipalveluiden toimintaedellytyksiä väestömäärän kasvaessa. Vanhoilla jo rakennetuilla asuinalueilla väestön ikärakenne vanhenee ja väestön määrä alenee asumisväljyyden kasvaessa. Siten julkisten ja yksityisten lähipalveluiden kysyntä vähenee.

Täydennysrakentamisella voidaan myös vaikuttaa asuinalueiden sosiaaliseen rakenteeseen. Monipuolinen asuntojen koko- ja hallintamuotojakauma luovat edellytyksiä monipuoliselle asukasrakenteelle. Yksipuolisesti rakentuneilla alueilla täydennysrakentamisella voidaan lisätä monipuolisuutta. Siten asukkaiden mahdollisuudet muuttaa omalla alueella kasvavat asumistarpeiden muuttuessa. Täydennysrakentaminen voi olla myös yksi ratkaisu asuinalueiden houkuttelevuuden lisäämiseksi.

Hyvin suunniteltu täydennysrakentaminen tukee asuinalueiden ominaispiirteitä. Merkittävää täydennysrakentamisessa on, että eri seurojen ja järjestöjen luomat asuinaluekohtaiset toimintamahdollisuudet ovat uusien asukkaiden käytettävissä.

Sosiaalisen eheyden kuvaaminen Jyväskylässä ja Jyväskylän kaupunkiseudulla

4

4.1 Tavoitteet ja sisältö

Kunnan eri hallinnonalat tarvitsevat tietoa eri alueiden kehityksestä ja niiden väestöllisistä ominaisuuksista. Tietoa asuinalueiden sosiaalisesta nykytilanteesta ja muutoskehityksestä tarvitaan monien kaupungin perustehtävien suunnittelussa ja ohjelmoinnissa. Seurantatieto on välttämätöntä, jotta yhdyskuntasuunnittelulla voidaan ohjata alueiden sosiaalista kehitystä.

Hankkeessa laadittiin kuvaukset sekä Jyväskylän että Jyväskylän kaupunkiseudun sosiaalisesta eheydestä avauksiksi aihepiiriin. Niiden tehtävänä oli paitisi kertoa itse aiheesta myös valottaa kuvauksien tarpeellisuutta tulevaisuudessa.

Asuinalueiden ominaispiirteitä ja eroavaisuuksia kartoittavien välineiden kehittäminen on tärkeää myös kunnan hyvinvoinnin seuraamisen näkökulmasta. Jyväskylän kaupungissa on laadittu vuonna 2002 *hyvinvointikertomus* (Käyhkö ym. 2003), jonka tarkoituksena on havainnollistaa kuntalaisten hyvinvointia ja siinä tapahtuvia muutoksia. Hyvinvointikertomuksessa tarkasteltiin laaja-alaisesti hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä, erityisesti niitä, joihin kunta voi vaikuttaa hyvinvointipoliittisilla toimillaan.

4.2 Jyväskylän kaupungin asuinalueiden kuvaaminen

Jyväskylän asuinalueiden sosiaalisesta tilasta laadittiin raportti, joka kokosi alueellista tietoa yksiin kansiin. Raportti laadittiin yhdyskuntasuunnittelun, vaikutusten arvioinnin ja kaupungin muita tietotarpeita varten. Tavoitteena oli antaa käsitys nykytilanteesta, jonka pohjalta eri hallintokunnissa voitaisiin käydä keskustelua sosiaalisesta eheydestä ja mahdollisista toimenpiteistä. Asiaa käsiteltiin myös sosiaali- ja terveystalokunnassa, kaupunkisuunnittelulautakunnassa sekä kaupunginhallituksessa.

Raportin tiedot perustuivat tilastokeskuksen väestötilastopalveluun, Jyväskylän kaupungin väestö- ja palvelukohtaisiin tietoihin sekä poliisin rikostietoihin. Raportin lopuksi tietolähteet esitettiin taulukkona, jossa kerrottiin myös tietojen tilastointiajankohdasta. Ajankohdan esittäminen on tärkeää, koska tilastointiajankohdan ja tilastojen julkaisun välillä voi olla jopa 3–4 vuoden viive.

4.2.1 Raportin keskeiset sisällöt

Raportin ensimmäisessä osassa valotettiin Jyväskylän suuralueiden kehitystä vuosina 1990–2001 kolmen sosioekonomisen indikaattorin mukaan. Koulutustaso, tulotaso ja työttömyys valittiin tietojen saatavuuden ja kuvaavuuden perusteella tarkasteltaviksi indikaattoreiksi. Tarkastelut osoittivat, että 1990-luvun alun lama kohdistui voimakkaana Jyväskylään ja kaikille sen alueille. Jyväskylän suuralueet ovat pääsääntöisesti kehittyneet saman suuntaisesti. Kuitenkin lammasta toipuminen on sujunut alueellisesti eri vauhtia, minkä seurauksena alueiden suhteelliset erot ovat kasvaneet. Alueiden absoluuttista taantumista ei ole kuitenkaan tapahtunut.

Eri tutkimuksissa on havaittu väestön koulutuserojen synnyttävän entistä selvempiä tulo- ja työllisyyseroja. Sama ilmiö on havaittavissa myös Jyväskylän suuralueiden kehittämisessä. Jyväskylän tunnustettu ongelma on ollut laman jälkeen korkea työttömyys, joka on hyvästä työllisyyskehityksestä huolimatta alentunut hitaasti ja jäänyt korkealle tasolle (ks. taulukko 2). Suomen kymmenestä suurimmasta kaupungista vain Porissa ja Lahdessa työttömyysaste on Jyväskylää korkeampi. Vaikka uusia työpaikkoja on laman jälkeen vuodesta 1995 vuoteen 2002 syntynyt liki 8000, on työttömyys samana aikana vähentynyt vain 2000:lla. Kun laman aikana työttömyys kasvoi kaikilla alueilla melko tasaisesti, laman jälkeen alueelliset työllisyyserot ovat kasvaneet ja työttömyys on kohdistunut erityisesti matalan koulutustason alueille.

Taulukko 2. Työllisten ja työttömien määrän sekä työttömyysasteen kehitys Jyväskylän suuralueilla vuosina 1990, 1995, 2000 ja 2002 (Tietolähde: Tilastokeskus väestötilastopalvelu).

	Työlliset				Työttömät				Työttömyysaste			
	1990	1995	2000	2002	1990	1995	2000	2002	1990	1995	2000	2002
Jyväskylä	32955	26957	33393	34919	2312	7980	6214	6009	6,6	22,8	15,7	14,7
Kantakaupunki	8514	6695	8863	9431	542	1785	1408	1395	6,0	21,0	13,7	12,9
Kypärämäki-Kortepohja	3931	3069	3862	4133	240	831	655	595	5,8	21,3	14,5	12,6
Lohikoski-Heinälampi	2490	1899	2062	2078	130	461	317	292	5,0	19,5	13,3	12,3
Huhtasuo	4623	3107	3379	3302	460	1372	984	1008	9,0	30,6	22,6	23,4
Kuokkala	3821	4613	6590	7180	265	1338	1155	1108	6,5	22,5	14,9	13,4
Keltinmäki-Myllyjärvi	3472	2503	2737	2865	262	816	624	604	7,0	24,6	18,6	17,4
Keljo	1743	1618	1931	1989	123	399	363	322	6,6	19,8	15,8	13,9
Haissila	2608	2101	2319	2324	156	563	420	406	5,6	21,1	15,3	14,9
Säynätsalo	1605	1280	1478	1491	87	366	229	201	5,1	22,2	13,4	11,9

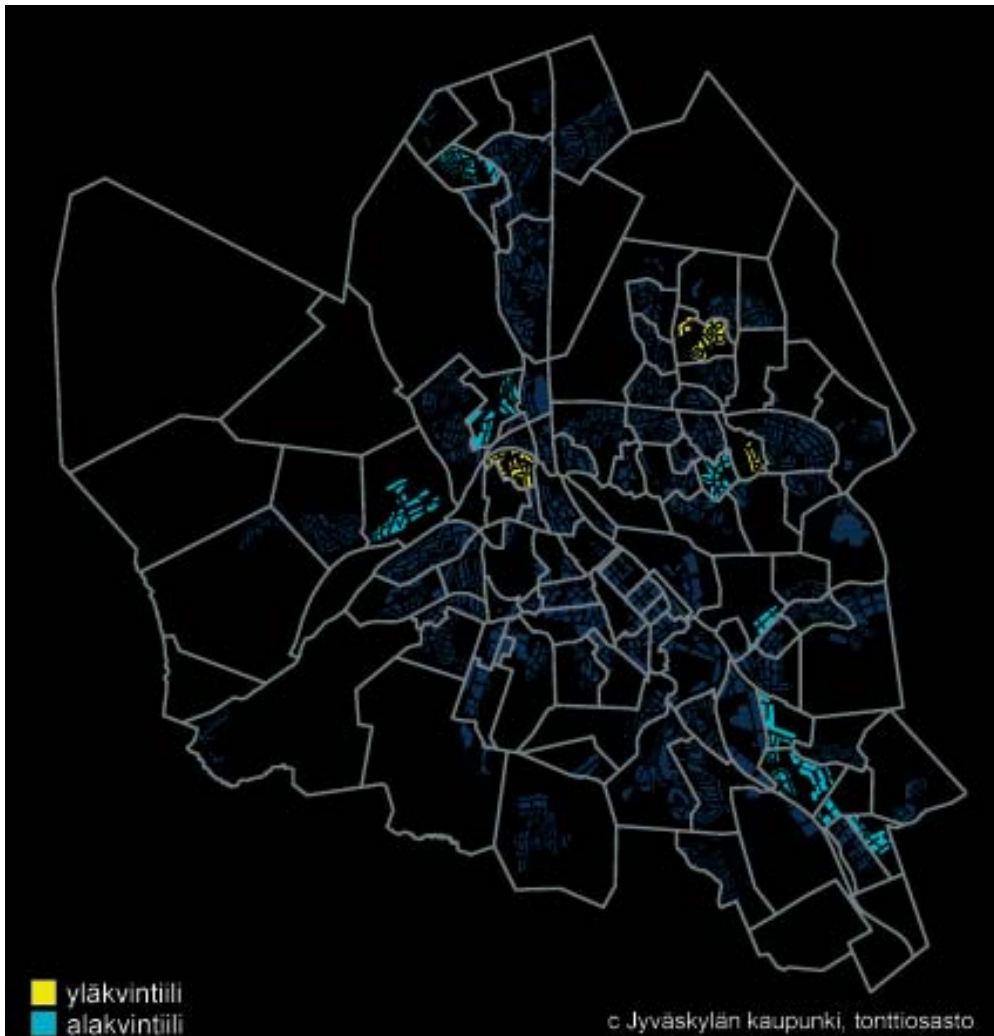
Raportin toisessa osassa esiteltiin alueellisia tilastotietoja suuralueittain sekä suuralueita tarkemmalla aluejaolla pohjautuen tilastoaluejaotteluun. Tilastotiedot oli jaoteltu kolmeen pääluokkaan: väestöön, asumiseen ja elinoloihin. Lisäksi samaan yhteyteen oli koottu muita suuralueittaisia tilastotietoja rikoksista, toimeentulotuesta ja äänestysaktiivisuudesta. Tiedoissa oli esitelty muutamia paikatietoanalyysien tehtyjä tietoja, kuten keskimääräinen asumisaika asunnossa ja hissittömissä kerrostaloissa asuvien yli 75-vuotiaiden lukumäärä (kuva 7).

Suuralueilla sijaitsevat lähipalvelut ja virkistysmahdollisuudet esiteltiin teemakarttoina. Lisäksi esitettiin tietoja siitä, kuinka suuri osa palveluiden käyttäjästä asuu tietyn etäisyyden päässä palveluista, eli kuinka hyvin palvelut ovat saavutettavissa niiden avainkäyttäjryhmille (kuva 7). Teemakarttoja voidaan hyödyntää esimerkiksi asemakaavoituksen yhteydessä.

Raportin kolmannessa osassa esitettiin yhteenveto Jyväskylän tilanteesta sekä esimerkki alueellisten ominaisuuksien kasautumisesta. Analyysissä hyödynnettiin neljää väestöstä kertovaa muuttujaa (korkea-asteen koulutuksen saaneiden osuus, keskitulo, työttömyysaste ja yhden vanhemman perheiden osuus). Kasautumista tulkittiin kunkin muuttujan tilastollisia jakaumia ja niiden ylimpiä ja alimpia viidenneksiä eli kvintiilejä tarkastellen. Alueiden ominaisuuksien kasautumisesta kertoo se, että pienalueet sijoittuvat joko ylimpään tai alimpaan neljännekseen kaikkien muuttujien suhteen.

Kun Jyväskylän yli 100 asukkaan pienalueet lajiteltiin työttömyyden, korkea-asteen koulutuksen ja keskitulojen mukaan, niin 11 aluetta sijoittui kaikkien ominaisuuksien osalta alimpaan viidennekseen ja vastaavasti seitsemän aluetta ylimpään viidennekseen. Kun mukaan otettiin lisäksi yhden vanhemman lapsiperheiden osuus, niin yhdeksän aluetta jäi alimpaan viidennekseen. Vastaavasti ylin viidennes typistyi kolmeen alueeseen (kuva 6).

Tarkastelu osoittaa, että tietyt väestön sosiaaliset ominaisuudet ovat jossakin määrin kasaantuneet alueellisesti. Erityisesti se osoittaa, että vain muutamilla



Kuva 6. Pienalueittaisessa tarkastelussa työttömyysasteen, korkea-asteen koulutuksen, keskitulojen ja yhden vanhemman perheiden osalta ala- (sininen) ja yläkvintiilissä (keltainen) olleet pienalueet vuonna 2001. Karttaa muutettu. (Tietolähde: Tilastokeskus väestötilastopalvelu)

Jyväskylän alueilla on korkea tulo- ja koulutustaso, matala työttömyys ja yhden vanhemman perheiden osuus. Vastaavasti pitkälti yksipuolisen asuntorakentamisen seurauksena on muodostunut alueita, joilla on korkea työttömyys ja matala tulo- ja koulutustaso.

Huomion kiinnittäminen yksittäiseen pienalueeseen synnyttää helposti turhan voimakkaita tulkintoja. Siten myös viereisten pienalueiden tilanteet tulee ottaa huomioon kokonaiskäsitystä muodostaessa, koska muun muassa päiväkotien ja koulujen oppilaat tulevat usealta pienalueelta.

Kuitenkaan yksin tilastollisten tarkastelujen perusteella ei voida esittää yksikantaisia tulkintoja joidenkin alueiden sosiaalisesta eheydestä. Taustalla vaikuttavat monet paikallistasoa laajemmat tekijät, joiden seurauksena alueet ovat kehittyneet. Tarkastelujen tehtävä on avata näkökulmia asuinalueiden välisiin eroihin. Kokonaisuudessa tehdyt tarkastelut osoittavat, että Jyväskylän kaupunki on pääpiirteissään sosiaalisesti tasapainoinen kaupunki. Kuitenkin alueelliset erot ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana kasvaneet, mikä on heikentänyt erityisesti muutaman perinteisesti työväestön asuinalueen asemaa suhteessa muuhun kaupunkiin.

3.5 Kuokkala

VÄESTÖ:

	Jyväskylä	Kuokkala	Kuokkalan keskusta	Kuokkalan- pelto	Sippulan- niemi	Nenäniemi	Ristomaa
Väestön määrä							
Koko väestö	82409	15891	8364	2194	1493	2212	1628
Väestön ikärakenne							
0-6 -vuotiaat (%)	7,0	9,5	8,7	11,4	8,5	12,3	7,9
7-14 -vuotiaat (%)	8,1	10,5	8,3	13,2	10,7	17,9	8,1
15-64 -vuotiaat (%)	71,8	75,2	78,0	69,5	78,9	68,7	78,4
65-75 vuotiaat (%)	6,9	3,1	3,2	4,2	2,7	2,0	3,6
75 vuotta täysineet (%)	6,1	1,7	1,8	1,7	1,1	1,1	2,1
Asutuskuntien keskiarvo							
Yksinhuoneistot (%)	1,99	2,22	1,97	2,48	2,52	3,15	2,15
Lapsiperheitä perheistä (%)	44,6	38,6	43,2	30,0	24,3	15,0	38,8
Yhden vanhemman perheet lapsiperheistä (%)	40,1	50,1	46,0	53,8	45,3	67,6	46,4
Muuttaminen							
Tulo- ja muuttajien määrä	18905	3576	2312	425	163	313	363
Lähtömuuttajien määrä	18401	3465	2231	411	209	310	304
Nettomuutto	504	111	81	14	-46	3	59
Lähtömuuttajien osuus väestöstä (%)	20,3	22,2	27,2	19,0	14,2	14,2	18,9

ASUMINEN:

	Jyväskylä	Kuokkala	Kuokkalan keskusta	Kuokkalan- pelto	Sippulan- niemi	Nenäniemi	Ristomaa
Asuntojen määrä	45316	7589	4534	899	625	719	812
Asuinvaltiot (k-m²/hlö)	37,2	34,4	33,5	35,0	37,5	33,9	35,5
Asunnot talotyyppiin mukaan (osuus asutuskannasta)							
Erilliset pientalot	15,5	19,5	5,7	35,7	51,0	54,8	23,4
Rivitalot	10,3	13,0	4,9	26,4	24,8	17,9	30,0
Kerrostalot	72,6	66,8	88,7	36,2	24,0	27,3	46,1
Asunnot hallintamuodon mukaan (osuus asutuskannasta)							
Omistusasunnot	42,4	33,9	20,6	49,5	65,9	58,0	44,7
Vuokra-asunnot	47,3	55,0	64,7	44,7	29,0	36,2	48,4
Asuinvaltiot-asunnot ja muut	10,3	11,1	14,6	5,8	5,1	5,8	6,9
Puutteellisesti varustetut asunnot	4,6	2,3	1,3	8,3	1,3	1,9	2,0
Pienten asuntojen yksit ja kaksit osuus	58,4	54,6	65,6	46,2	26,4	22,0	52,7
Suurten asuntojen osuus (vähintään 5 huonetta)	7,2	10,3	3,1	16,9	24	32,8	13,3
Hissittömät kerrostalot/ niissä asuvien yli 75-vuotiaiden ikä	426/	82/	63/	8/	0/	0/	8/
Keskimääräinen asuinikä asunnossa	829	21	18	3	0	0	0
	7,3	5,1	3,8	5,6	9,0	6,0	6,4

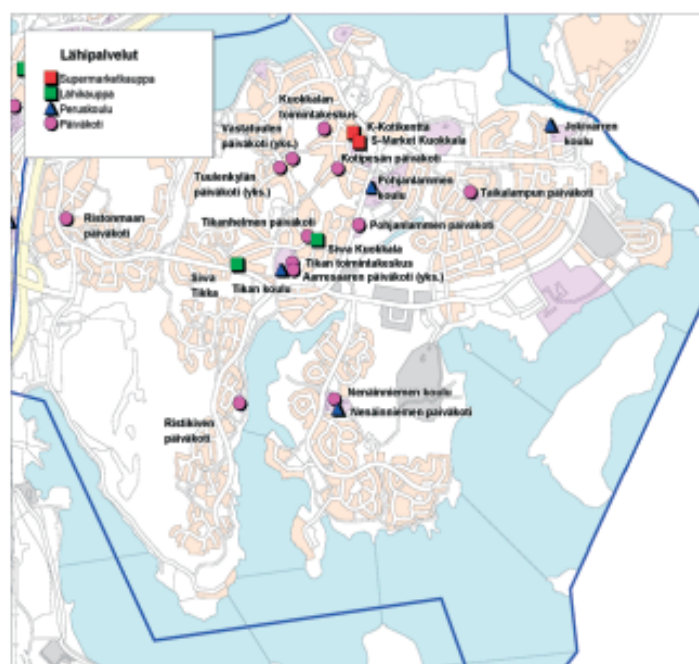
ELINOLOT:

	Jyväskylä	Kuokkala	Kuokkalan keskusta	Kuokkalan- pelto	Sippulan- niemi	Nenäniemi	Ristomaa
Koulutus							
Enintään perusasteen koulutuksen saaneet (%)	30,2	24,2	23,1	27,7	24,3	25,5	23,6
Keski-asteen tutkinnon suorittaneet (%)	39,6	41,5	47,1	37,4	33,1	30,3	39,1
Korkea-asteen tutkinnon suorittaneet (%)	30,2	34,3	29,8	35,0	42,5	44,3	37,3
Työllisyys							
Työttömät työvoimasta (%)	15,2	13,9	14,9	15,5	11,0	12,0	12,3
Nuorisotyöttömyys (%)	18,9	16,8	16,5	20,6	18,0	8,3	21,8
Työpaikat alueella	42868	2658	931	335	92	129	1171
Toimeentulo							
Valtionveronalainen keskitulo	17521	18178	15805	19259	22470	23079	20251
Työtilien valtionveronalainen keskitulo	25131	25621	22166	27353	29511	31543	28537
Asutuskuntien valtionveronalainen keskitulo	28766	31396	24898	33886	45490	48741	35665
Asutuskuntien keskitulo	21978	24101	20060	25722	32564	35607	26289
Lapsiperheiden valtionveronalainen keskitulo	41910	42745	32491	47963	54069	53840	53045
Lapsiperheiden keskitulo	32531	33400	27552	36616	38857	39689	39617

MUUT:

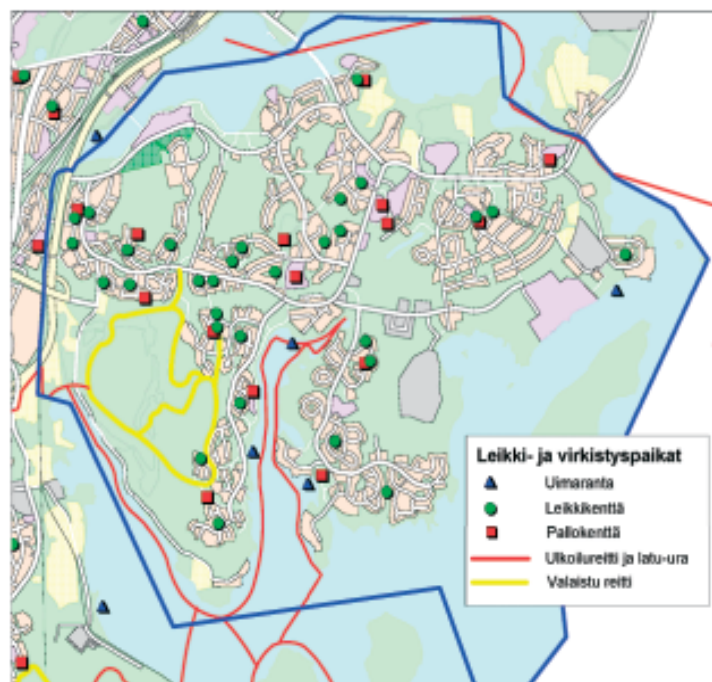
	Jyväskylä	Kuokkala
Rikokset tapahtumapaikan mukaan		
Henkeen ja terveyteen kohdistuneet rikokset (kpl/ 1000 asukas/vuosi)	9,9	4,7
Huonousainrikokset (kpl/1000 asukas/vuosi)	3,2	1,8
Liikenneonnettomuudet (kpl/1000 asukas/vuosi)	11,9	5,1
Omaisuusrikokset (kpl/1000 asukas/vuosi)	63,3	29,4
Toimeentulotukea saavat kotitaloudet	6170	1321
Äänestysaktiivisuus		
Kunnallisvaalit 2000	50,8	48,2
Ulkomaalaiset	2309	558
Väestöennuste vuodelle 2010	87000	15700

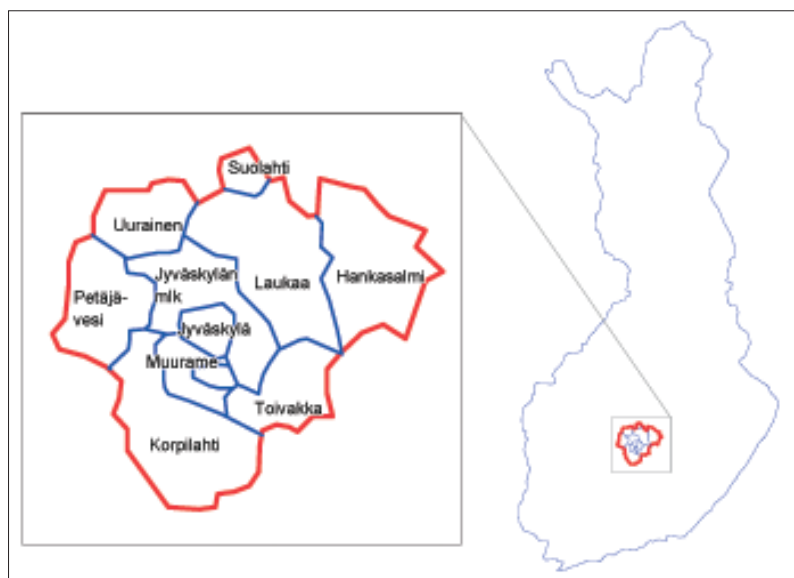
Kuva 7. Esimerkki raportin tilastosivuista Kuokkalan suuralueelta. (Tietolähde: Tilastokeskus väestötilastopalvelu, Jyväskylän kaupunki)



Alle 7-vuotiaista 66,6 % asuu enintään 500 metrin päässä päiväkodissa
7-12 vuotiaista 52,2 % asuu enintään 500 metrin päässä peruskoulusta
koko väestöstä 75,1 % asuu enintään kilometrin päässä päivittäistavarakaupasta
yli 75-vuotiaista 55,1 % asuu enintään 500 metrin päässä päivittäistavarakaupasta

Muita alueella sijaitsevia julkisia palveluja:
 Kuokkalan koulu (perusopetusta vuosiluokille 7-9)
 Vanhusten päiväkeskus
 Terveysasema, hammashoitola ja neuvola
 Sosiaaliasema
 Kuokkalan graniitti (liikuntatiloja)
 Nuorisotila
 Kehitysvammaisten asuntola

VIRKISTYSMÄHDÖLLISYUDET:



Kuva 8. Jyväskylän seudun verkostokaupungin kunnat. Suolahti ei kuulu Jyväskylän seutuun, mutta kuuluu verkostokaupunkiin.

4.3 Kuvauksia Jyväskylän seudun sosiaalisesta eheydestä

Jyväskylän seutu on kuulunut viime vuosina voimakkaimmin kasvaneisiin keskuksiin Suomessa. Jyväskylän seudun yhteistyömalliksi on kiteytynyt verkostokaupunki, jossa toimialakohdaisesti etsitään ratkaisuja seudulliseen yhteistyöhön. Jyväskylän seudun verkostokaupungin 10 kunnan yhteenlaskettu väestömäärä oli vuonna 2004 noin 168 000 asukasta. Verkostokaupunki on alueellisesti laaja ulottuen Petäjävedeltä Keski-Suomen itärajalle Hankasalmelle. Sen äärietäisyydet ovat yli 100 kilometriä (kuva 8).

Hankkeessa laadittiin raportti Jyväskylän seudun sosiaalisesta eheydestä. Siinä kuvattiin seudun kuntien keskeisiä väestörakenteellisia eroja sekä Jyväskylän kaupungin ja naapurikuntien alueellisia eroja. Raportin tavoitteena oli lisätä tietoa sosiaalisesta eheydestä Jyväskylän kaupunkiseudulla, avata keskustelua aihepiiristä ja valottaa siten kaupunkiseudun tulevia tietotarpeita.

Raportin hyödyntämiskohteeksi määriteltiin erityisesti kaavoitus ja asuntopolitiikka. Alueiden eheä kehitys ja korkealaatuiset elinympäristöt ovat seudun yksi menestystekijä tulevaisuudessa. Raportin pohjalta käytiin keskusteluja kaavoittajien ja asuntotoimen verkostokaupunkiryhmissä ja raporttia esiteltiin myös verkostokaupungin johtoryhmässä, johon kuuluvat seudun kunnanjohtajat ja kunnanhallitusten puheenjohtajat.

Jyväskylän lähialueiden karttakuvauksessa hyödynnettiin Jyväskylän kaupungin tilastoaluejakoa ja muiden kuntien pienaluejakoa. Käytettävissä olevan kartta-aineiston rajallisuuden vuoksi kuntatasoa tarkempi tarkastelu oli mahdollista vain Jyväskylän kaupungin lähiympäristöstä neljän kunnan alueelta. Teemakartoissa kunkin tilasto- ja pienalueen opaskartassa asutuksi määritelty alue värjäytyi alueen arvon mukaisesti.

Raportti perustui tilastokeskuksen väestötilastopalvelun tietoihin, joiden tilastointiajankohdat vaihtelivat teemasta riippuen vuosien 2001 ja 2003 välillä. Teemat valittiin saatavissa olevan aineiston ja sen kuvaavuuden perusteella. Valintojen perusteena oli teemojen kattavuus asuinalueiden väestön rakenteen kuvaajana ja merkittävyys seudullisesta näkökulmasta.

4.3.1 Raportin keskeiset sisällöt

Raportin ensimmäisessä osassa valotettiin keskeisiä sosiaalisen eheyden ulottuvuuksia sekä eheyden murenemisesta aiheutuvia hyvinvointipoliittisia riskejä. Lisäksi kerrottiin tiivistä asuntopolitiikan ja maankäytön suunnittelun keskeisistä ulottuvuuksista sosiaalisen eheyden turvaamisessa.

Raportin toisessa osassa Jyväskylän seutua kuvattiin viiden eri teeman kautta, eli väestön, lapsiperheiden, asumisen, koulutus- ja tulotason sekä työllisyyden ja työttömyyden. Kuvausten (esimerkiksi kuvat 9 ja 10) perusteella havaittiin seudun kuntien keskeiset erot. Väestörakenteen yhtäläisyyksien perusteella seudun kunnat voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäinen ryhmä muodostuu Jyväskylän kaupungista, joka eroaa erityisesti asuntorakenteeltaan ja opiskeli-

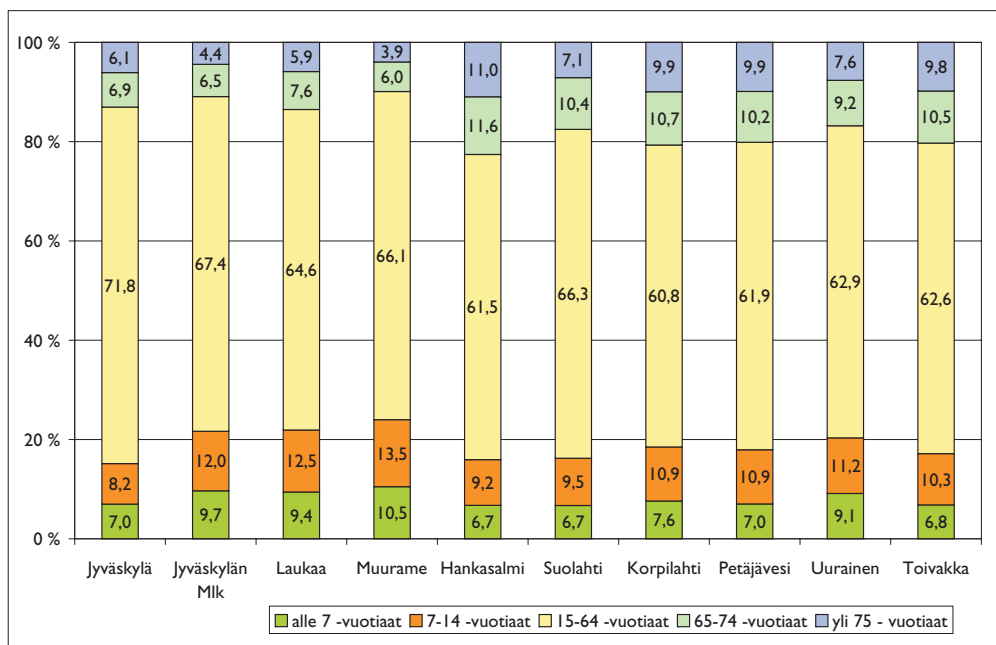
joiden osuudellaan muista seudun kunnista. Toinen ryhmä syntyy Jyväskylän kaupunkia ympäröivistä kunnista (Muurame, Jyväskylän maalaiskunta ja Laukaa), jotka ovat väestöltään lapsi- ja nuorisopainotteisia. Kolmannen ryhmän muodostavat seudun muut kuusi kuntaa, joissa vanhusten osuus väestöstä on suurempi ja korkea-asteen koulutuksen saaneiden osuus on Jyväskylän läheisiä kuntia alhaisempi.

Tehdyt kuvaukset osoittavat myös Jyväskylän kaupungin suuruusluokasta johtuvan eron muihin kuntiin nähden. Jyväskylän kaupunki on mosaiikkimaisempi, mikä tarkoittaa, että alueiden sisäiset erot ovat suurempia. Seudun laajimmat ja väestömäärältään suurimmat yksipuolisiksi rakentuneet alueet sijaitsevat myös Jyväskylän kaupungissa. Näiden alueiden ominaispiirteitä ovat suuri vuokra-asuntojen osuus, asukkaiden alhainen koulutus- ja tulotaso sekä muuta kaupunkiseutua korkeampi työttömyys.

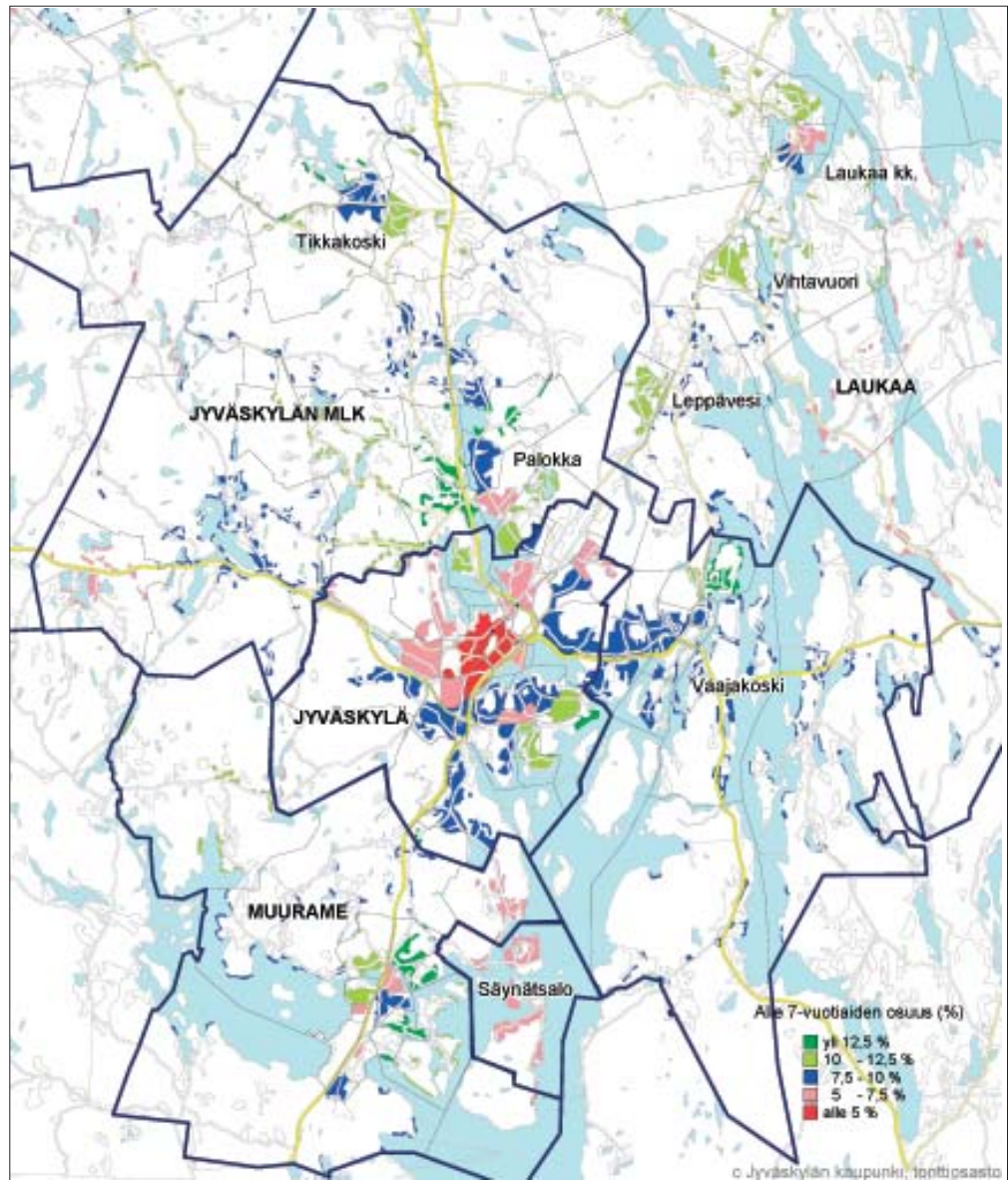
Jyväskylän kaupungin ja muiden kuntien asuinalueet erottuvat toisistaan asuntorakenteeltaan. Talotyyppiltään ja hallintamuodoltaan seudun asunnot jakautuvat selvästi sijaintinsa mukaisesti: Jyväskylän asuntokanta on hyvin kerrostalo- ja vuokra-asuntovaltaista. Jyväskylää ympäröivien kuntien asuinalueet ovat pääosin pientalo- ja omistusasuntopainotteisia (kuva 11).

Jyväskylän kaupungissa on alueita, joilla vuokra-asuntoja on jopa yli 60 prosenttia asuinnoista. Vastaavasti muissa kunnissa on vain kussakin yksi alue, jossa vuokra-asuntojen osuus on yli 50 prosenttia asuinnoista. Nämä yksittäiset alueet eroavat varsinkin Laukaan ja Muuramen kunnissa myös muissa väestön rakenteellisissa kuvauksissa. Osasyynä kuntien välisiin eroihin on Jyväskylän kaupungin alueella sijaitsevat opiskelija-asunnot. Vastaavasti Jyväskylän kaupungin ulkopuolella on useita suuriakin omakoti- ja rivitalovaltaisia alueita, joissa on hyvin vähän vuokra-asuntoja.

Raportissa kiinnitettiin huomiota tulotason kuvaamiseen seudulla, koska siihen liittyvä keskustelu saa usein seudullisia ulottuvuuksia. Tulotasoa tarkasteltiin kahta eri indikaattoria, 15 vuotta täyttäneiden valtionveronalaista keskituloa ja työllisten valtionveronalaista keskituloa hyödyntäen. Ensimmäisen mittaria käytettäessä väestörakenne vaikuttaa merkittävästi muodostuvaan keskituloon. Muun muassa työttömyys ja opiskelijoiden suuri määrä voi vääristää kokonaiskuvaa.



Kuva 9. Jyväskylän seudun kuntien väestön ikärakenne 31.12.2003. (Tietolähde: Tilastokeskus väestötilastopalvelu)



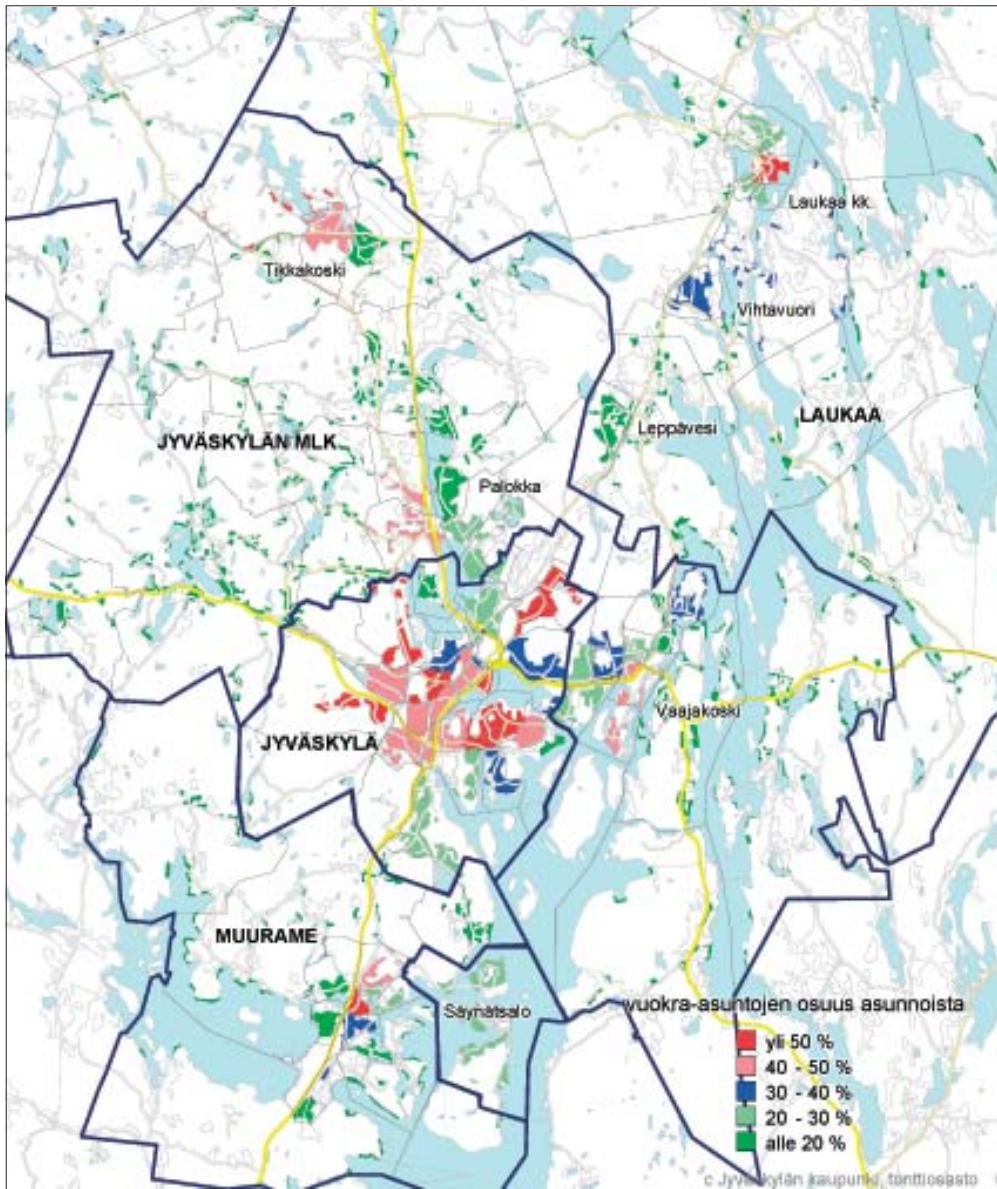
Kuva 10. Esimerkki seudullisesta teemakartasta, jossa kuvataan alle kouluikäisten lasten osuutta väestöstä. (Tietolähde: Tilastokeskus väestötilastopalvelu)

Raportin kolmannessa osuudessa esitettiin kaksi tarkasteluesimerkkiä, jotka kuvasivat alueiden välisiä eroja Jyväskylän seudulla. Niistä ensimmäisessä kuvattiin väestön koulutus- ja tulotason välistä alueellista yhteyttä (kuva 12). Kuvassa ovat Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan, Muuramen ja Laukaan pienalueet, joissa on vähintään 100 tulonsaajaa. Kuva osoittaa, kuinka korkean koulutustason alueilla on myös korkea tulotaso.

Kuvan perusteella voidaan tehdä muutamia avainhavaintoja seudun alueellisista tuloeroista. Tärkein havainto on, että pienalueittain tarkasteltuna kaupunkiseudun alueiden välillä on selviä eroja. Jossakin määrin epäsuhtaisuutta synnyttävät maaseutumaiset alueet, joita on runsaasti varsinkin Laukaassa.

Kuvan perusteella havaitaan selvä ero kuntien välillä, eli keskimäärin muiden kuin Jyväskylän kaupungin alueiden keskitulo on koulutusasteeseen nähden korkeampi. Keskeinen selitys tähän löytyy Jyväskylän väestörakenteesta. Jyväskylässä opiskelijoiden määrä on muita kuntia korkeampi ja lisäksi useat alueet ovat vuokra-asuntovaltaisempia kuin muissa kunnissa.

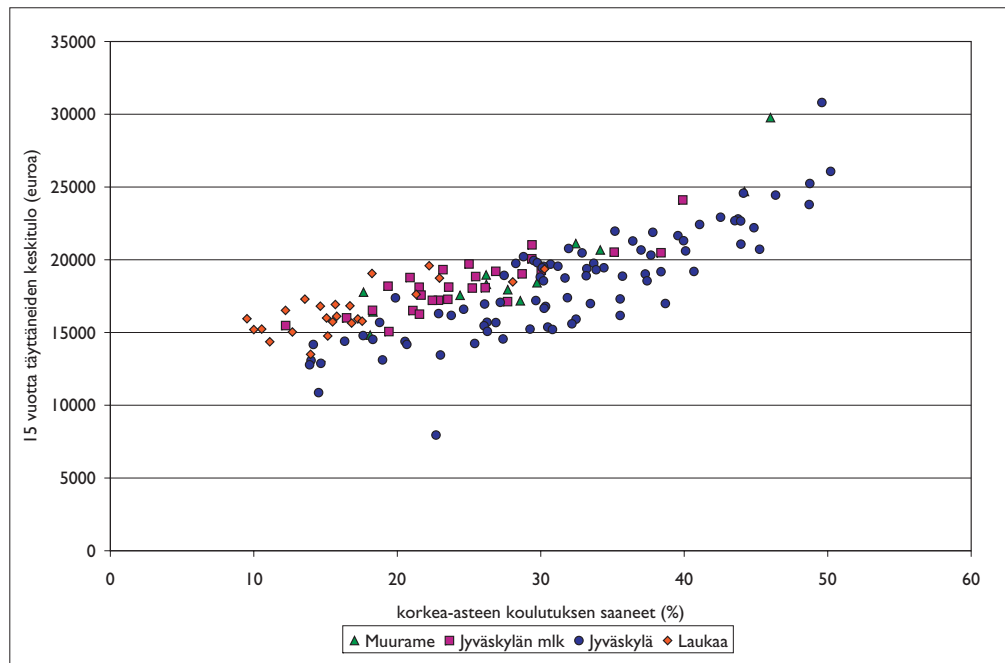
Huomionarvoista on myös, etteivät Jyväskylän seudun korkeimman tulotason alueet erotu muista alueista selkeästi. Toisaalta havainto kertoo, ettei Jyvä-



Kuva 11. Vuokra-asuntojen osuus asunnoista Jyväskylän kaupungin lähiympäristössä. (Tietolähde: Tilastokeskus väestötilastopalvelu)

kylänseudulla ole havaittavissa ”miljonääriefektiä”, joka on näkynyt muun muassa pääkaupunkiseudulla vuosituhannen vaihteen it-sektorin kasvun ja optiotulojen yleistymisen yhteydessä.

Toisessa tarkastelussa kiinnitettiin huomiota työllisyyteen ja työttömyyteen, joka on seudun ongelmista leimallisista. Seudun nopeasta kasvusta ja työllisten lisääntymisestä huolimatta työttömyys on jäänyt korkealle tasolle. Esimerkiksi vuodesta 1995 työllisten määrä on kasvanut noin 14 000 henkilöllä, mutta silti työttömyysaste on liki 15 prosenttia. Seudullisesti työllisten määrän kasvu on kohdistunut Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan, Muuramen ja Laukaan kuntiin.



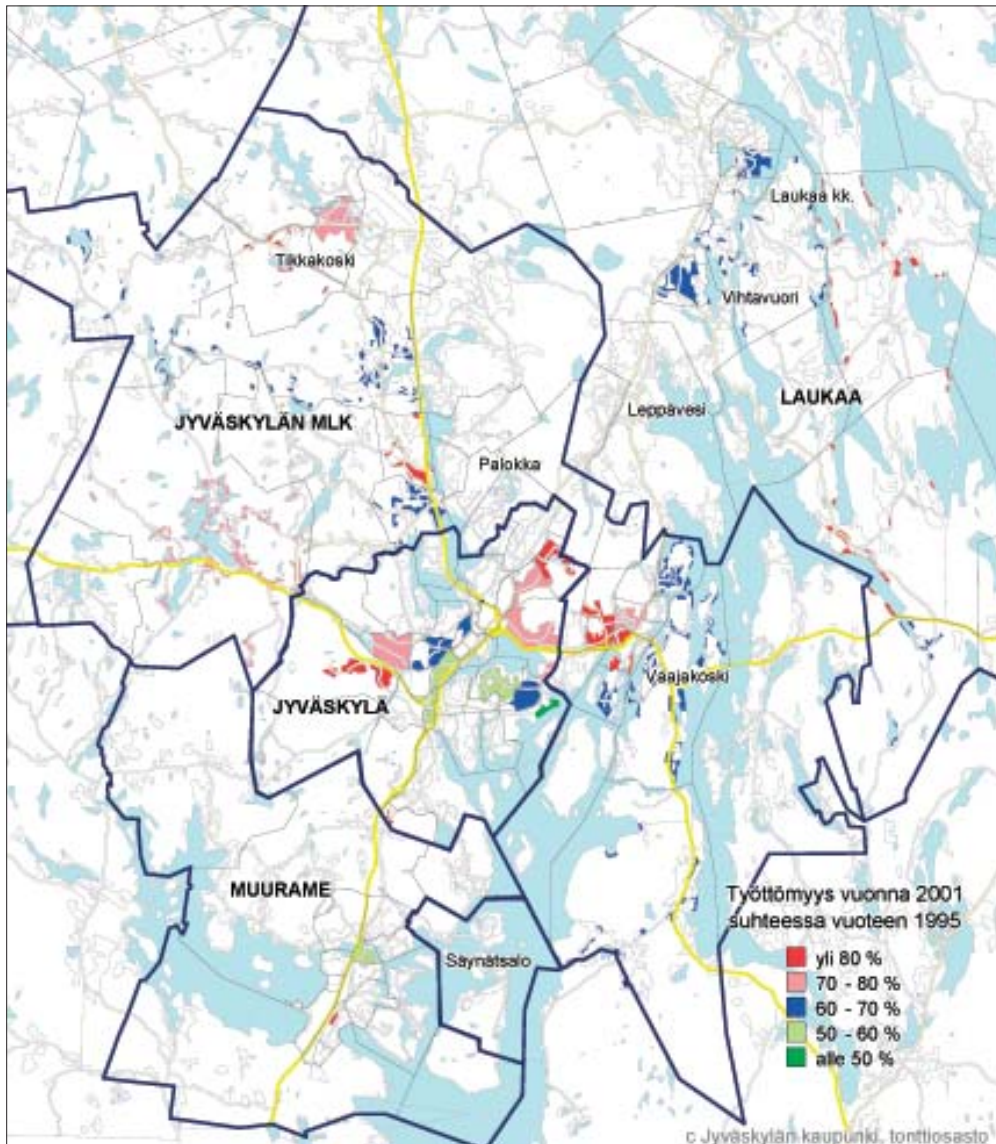
Kuva 12. 15 vuotta täyttäneiden valtionveronalaisen keskitulon ja korkea-asteen koulutuksen saaneiden osuuden alueellinen yhteys Jyväskylän kaupungin ympäristössä 31.12.2001. (Tietolähde: Tilastokeskus väestötilastopalvelu)

Seudun työllisyyden kehitys herättää monia kysymyksiä, joista teemaan liittyen keskeisin on työttömyyden kehitys Jyväskylän kaupungin ympäristön eri asuin-alueilla. Ilmiön kiinnostavuus tulee esiin, kun se sijoitetaan laajempaan viitekehitykseen. Kun 1990-luvun puolivälissä laman ollessa syvimmillään työttömyys kohdistui laajaan kansanosaan, nyt huono-osaisuus kohdistuu lamasta pitkäaikaisesti kärsineisiin. Tutkimuksen (Kangas; Ritakallio, 2003) mukaan juuri tämän väestöryhmän hyvinvointi on jäänyt sekä absoluuttisesti että suhteellisesti huonolle tasolle.

Jyväskylän kaupungin ympäristön asuinalueita tarkasteltiin raportissa yhdellä teemakartalla, jossa vertailtiin työttömyyden kehittymistä vuosien 1995 ja 2001 välillä (kuva 13). Tarkastelussa olivat mukana alueet, joiden työttömyys oli vuonna 2001 yli kaupungin lähialueiden keskiarvon.

Taulukko 3. Jyväskylän seudun kuntien väestön, työllisten ja työttömyysasteen kehitys vuosina 1990, 1995, 2000 ja 2002. (Tietolähde: Tilastokeskus väestötilastopalvelu)

	Koko väestö					Työlliset			Työttömyysaste			
	1990	1995	2000	2002		1995	2000	2002	1990	1995	2000	2002
Jyväskylä	70081	74072	78996	81110	32955	26957	33393	34919	6,6	22,8	15,7	14,7
Jyväskylän Mlk	28715	30435	32472	33485	13029	11558	14024	14594	7,0	21,4	14,5	13,2
Laukaa	15730	16352	16548	16756	6741	5757	6720	6891	6,3	21,7	14,8	14,0
Muurame	6580	7254	8101	8407	3028	2792	3558	3737	5,8	19,2	12,5	11,4
Hankasalmi	6070	5991	5745	5621	2285	1867	1961	1961	9,8	24,9	18,8	17,5
Suolahti	6222	5999	5624	5519	2592	2085	2218	2179	10,0	25,2	16,7	17,1
Korpilahti	5125	5150	5051	5025	2030	1623	1807	1843	7,7	23,0	15,8	14,3
Petäjävesi	3789	3760	3780	3721	1553	1201	1376	1363	9,6	27,3	17,5	17,0
Uurainen	2961	3055	3125	3111	1193	1032	1172	1189	10,3	23,1	17,6	16,6
Toivakka	2515	2470	2368	2364	974	776	836	883	8,4	23,5	16,4	14,9
Koko seutu	147788	154538	161810	165119	66380	55648	67065	69559	7,0	22,5	15,4	14,4



Kuva 13. Työttömyyden kehitys vuodesta 1995 vuoteen 2001 Jyväskylän kaupungin ympäristössä. Tarkastelussa alueet, joiden työttömyys oli yli keskiarvon vuonna 2001.

Teemakartasta havaitaan, että suurimmalla osalla alueista työttömyyden väheneminen on ollut suhteellisesti keskitasoa tai sitä nopeampaa. Vastaavasti tietyillä alueilla työttömyys on säilynyt korkealla tasolla ja työttömyysaste on alentunut keskimääräistä hitaammin. Siten työttömyyserot alueiden välillä ovat jonkin verran kasvaneet.

Raportin neljännessä osassa kuvattiin tiivistäen sosiaalisen eheyden mahdollisia uhkakuvia, nykytilannetta ja mahdollisuuksia eheyden turvaamiseksi Jyväskylän seudulla. Lisäksi luotiin näkökulmia, millaisia tiedollisia tarpeita liittyy asuinalueiden sosiaalisen eheyden seurantaan. Yhteenvedona voi todeta, että maantieteellisesti laajalla Jyväskylän seudun verkostokaupungin alueella merkittävimmät sosiaalisen eheyden uhkakuvat ovat hyvin erilaisia. Kaupunki-alueella uhkakuvaksi muodostuu hyvinvointierojen kasvaminen ja pahoinvoinnin alueellinen keskittyminen. Vastaavasti maaseudun uhkakuvaksi nousee väestörakenteen vanheneminen ja elinvoimaisuuden kuihtuminen. Tällä hetkellä kumpikaan uhkakuva ei uhkaa väestön tasa-arvoisia edellytyksiä hyvinvointiin Jyväskylän seudulla. Kuitenkin riskit ovat tunnistettavissa myös nyt tehdyissä tarkasteluissa.

4.4 Asuinalueiden sosiaalinen seuranta

Hankkeessa kehitettiin sosiaalisen eheyden kuvaamista ja siihen soveltuvia erilaisia kuvaustapoja. Hankkeen kokemuksen perusteella on syytä korostaa, että tieto sosiaalisesta nykytilasta on ehto vaikuttamiseen tulevaisuudessa. Tiedon kerääminen on nähtävä prosessinomaisena ja jatkuvana seurantana. Yhdyskuntasuunnittelun näkökulmasta sen tulisi olla asuinaluekohtaista. Siten Jyväskylän kokemuksen perusteella tätä kokonaisuutta voitaisiin kutsua asuinalueiden sosiaalisesti seurannaksi.

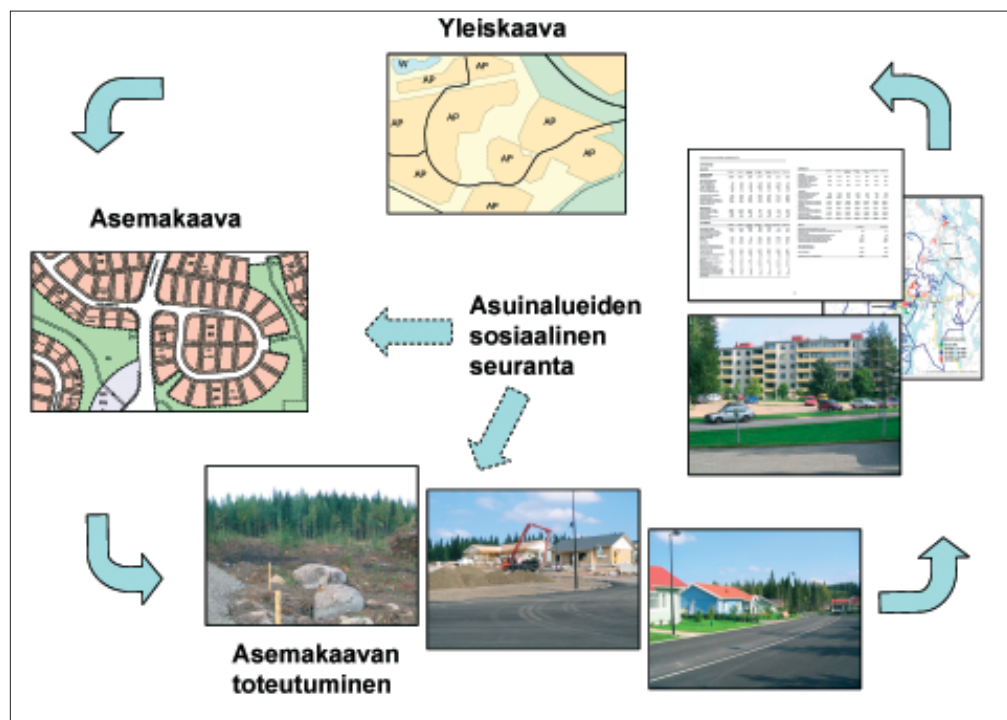
Asuinalueiden sosiaalinen seuranta voi olla oma kokonaisuutensa tai sisältyä kokonaisvaltaisempaan kunnan hyvinvoinnin tai yhdyskuntarakenteen seurantaan. Seurannalle tulisi löytää kunta- tai seutukohtaisesti oikea suoritustapa.

Asuinalueiden sosiaalinen seuranta toimii yleis- ja asemakaavoituksen apuvälineenä (kuva 14). Seuranta tuottaa lähtötietoja kaavan laadintaan ja vaikutusten arviointiin. Yleiskaavoituksessa seuranta muodostuu tiiviiksi osaksi kaavojen laadintaprosessia ja jatkuvaa yleiskaavatyötä. Siten seurannan tuloksia voidaan peilata yleiskaavan sisältämiin eri vaihtoehtoihin yhdyskuntarakenteen kehittymisessä ja asuinrakentamisessa. Asemakaavoituksessa seuranta helpottaa kaavan sosiaalisten tavoitteiden määrittelyä.

Täydennysrakentamisen suunnittelussa ja ohjaamisessa voidaan hyödyntää asuinalueiden seurantaa. Asuinalueiden sosiaalinen seuranta parantaa mahdollisuuksia käyttää täydennysrakentamista sosiaalisena välineenä. Seuranta myöhemmässä vaiheessa myös kertoo, miten täydennysrakentamisen sosiaaliset tavoitteet ovat toteutuneet.

Asuinalueiden sosiaalinen seuranta antaa päätöksenteossa tarvittavaa tietoa kaikissa yhdyskuntarakentamisen ketjun vaiheissa (ks. 3.2.2). Mikäli seuranta-tietoa ei ole, päätöksenteossa ei voida reagoida nykytilanteeseen systemaattisesti ja samalla päätöksiin liittyvät sosiaaliset tavoitteet perustuvat enemmän tuntuun.

Asuinalueiden sosiaalisessa seurannassa on kysymys arvovalinnoista: mitä halutaan kuvata ja miten tarkastelut tehdään. Uhkakuvana onkin, että seuranta muodostuu keskusteluksi indikaattoreista ja niiden erilaisista näkökulmista.



Kuva 14. Asuinalueiden sosiaalinen seuranta osana yhdyskuntarakentamisen ketjua.

”Indikaattorisuohon” ei saisi upota, vaan pyrkiä löytämään ne työskentelytavat, joiden avulla voidaan tunnistaa erilaisia kehityssuuntia tehokkaasti. Jyväskylässä täytyy nyt pohtia, mitä puutteita tarkasteluissa on ollut ja miten seurantaa voidaan sisällöllisesti kehittää.

Tilastotietojen lisäksi asuinalueiden sosiaalisessa seurannassa tarvitaan luonteeltaan laadullista tietoa asuinalueista. Lisätietoa voidaan kerätä sekä erilaisin tutkimuksin että eri toimijoiden yhteistyöryhmien kautta. Tässä hankkeessa edellä esiteltyihin raportteihin ei sisältynyt tätä tietoa, mutta Jyväskylässä kokemuksellinen tieto hyvinvoinnista on tärkeä osa sekä kaupungin hyvinvointikertomusta että sosiaalisten vaikutusten arviointiprosesseja.

Hankkeen perusteella ei voida tarjota paikallisestikaan sisällöltään tai työskentelytavoiltaan valmiiksi hiottua seurantamallia. Sen sijaan hankkeen pohjalta voidaan rohkaista jatkamaan asuinalueiden seurannan kehitystyötä Jyväskylässä ja Jyväskylän seudulla yhä paremmin eri hallintokuntia ja toimintoja palvelevaksi. Kuopion kaupungin (esim. Kuopion kaupunki 2003) asuinalueiden seurantajärjestelmä tarjoaa Jyväskylän suuruusluokan kaupungille hyvän esimerkin, kuinka asuinalueiden seuranta on nivottu osaksi kunnan suunnittelua.

Jyväskylän kokemusten mukaan asuinalueiden sosiaalisen seurannan tulee liittyä tiiviisti kunnan muihin seurantatarpeisiin. Eri hallinnonalojen ei ole tarkoituksenmukaista kehittää laaja-alaisia seurantajärjestelmiä omiin tarkoituksiinsa. Onkin tärkeää etsiä sellaisia työskentelymalleja, joissa kunnan seurannan eri tasot niveltyvät toisiaan tukeviksi. Esimerkiksi hyvinvoinnin seuranta, joka toteutetaan Jyväskylässä hyvinvointikertomustyönä, on nähtävä kaikkia hallinnonaloja koskettavana ja toimintaa tukevana käytäntönä. Samoin asuinalueiden sosiaalinen seuranta on ymmärrettävä poikkihallinnollisena välineenä sosiaalisen eheyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi.

Hankkeen tarkastelujen perusteella käytyä keskustelua ja tehtyjä johtopäätöksiä kuvataan yhteenvedossa (ks. 6.1 ja 6.2).

5

Sosiaalisten vaikutusten arviointi sosiaalista eheyttä turvaamassa

Kuva: Reijo Teivaistenaho



5.1 Sosiaalisten vaikutusten arviointi Jyväskylässä

Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää, että kaavoituksen yhteydessä arvioidaan kaavan toteuttamisen vaikutuksia mukaan lukien sosiaalisia vaikutuksia. Vaikutusten arviointi tuottaa tietoa suunnittelua ja päätöksentekoa varten sekä varmistaa osaltaan suunniteltavan elinympäristön laatua.

Tämän hankkeen yhtenä tavoitteena on ollut kaavoituksen sosiaalisten vaikutusten arvioinnin edelleen kehittäminen Jyväskylässä. Samalla on tarkasteltu, miten arviointia voitaisiin hyödyntää sosiaalisen eheyden turvaamisessa.

Kokemuksia on hankittu käytännön kaavaprosesseista.

Tässä raportissa ei esitellä sosiaalisten vaikutusten arvioinnin perusteita ja sen liittymistä kaavoitusprosessiin, vaan pääpaino on Jyväskylän toimintamallin kuvauksessa ja käytännön esimerkeissä.

Jyväskylässä sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa korostuu sosiaali- ja terveystoimen aktiivinen rooli. Tulee kuitenkin muistaa, että vastuu hyvinvoinnista kuuluu kaikille toimijoille. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin taustalla tulee olla laaja näkemys sosiaalisen eri sisällöistä. Arviointiin laaja näkemys välittyy tehokkaasti eri toimialojen asiantuntemuksen hyödyntämisen ja osallistumisen kautta.

5.1.1 Sosiaalisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa

Sosiaalisten vaikutusten arviointi on yleisesti määritelty monialaiseksi prosessiksi, joka tunnistaa ja arvioi toiminnan tai suunnitelman vaikutuksia ihmiseen, yhteisöön tai yhteiskuntaan. Sosiaalisten vaikutusten arviointi on ajankohtaista monissa yhteyksissä. Hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi (YVA), suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi (SOVA) ja kaavoituksen vaikutusten arviointi ovat keskeisimpinä jo vakiintuneita ja vakiintuvia arvioinnin muotoja, joihin liittyy myös sosiaalinen ulottuvuus. Monimutkaistuvissa yhteiskunnallisissa tilanteissa on tarpeellista saada tietoa suunnitelmien ja päätöksien mahdollisista vaikutuksista ja lisätä sekä asiantuntijoiden että eri toimijoiden välistä keskustelua.

Sosiaali- ja terveystoimen tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes on toiminut suomalaisen sosiaalisten vaikutusten arvioinnin suunnannäyttäjänä. Stakes on myös pitkälti ohjannut arvioinnin käsitteellistä keskustelua ja 1990-luvun lopussa sosiaali- ja terveystoimen ministeriö (1999) toi esille ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin (IVA) käsitteen yhdessä Stakesin kanssa. Käsitteen käyttöönoton johtajatuksena on ollut yhdistää sosiaaliset ja terveydelliset vaikutukset saman

kattokäsitteen alle, koska sisällöiltään sosiaalisten vaikutusten arviointi ja terveysvaikutusten arviointi sivuavat väistämättä toisiaan. Kaavoituksen yhteydessä sosiaalisen vaikutusten arvioinnin käsite on kuitenkin vakiintunut.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnilla on tietyt pääperiaatteet, joiden avulla arviointi on systemaattista ja luotettavaa. Stakesin *www*-käsikirjan (Kauppinen, Nelimarkka, Tähtinen 2004) mukaan sosiaalisten vaikutusten arvioinnin keskeisiä periaatteita ovat:

- ennakointi, tarkastelee suunnitteilla olevaa
- tuottaa tietoa päätöksenteon tueksi
- monialaisuus ja yhteistyö
- osallistuminen ja vuorovaikutus
- arviointi on vaiheittain etenevä prosessi

Kaavoituksen sosiaalisten vaikutusten arviointi pohjautuu yleisiin määritelmiin ja periaatteisiin sosiaalisten vaikutusten arvioinnista. Kuitenkin toimintaympäristö antaa viitekehyksen arvioinnille ja sen sisällöille. Kaavoituksen sosiaaliset vaikutukset ovatkin niitä vaikutuksia, joita kaavan mahdollistavat toiminnot aiheuttavat ihmisiin ja ihmisten arkipäiväiseen elämään. Kuitenkin syntyvään elinympäristöön vaikuttavat kaavoituksen lisäksi myös muissa yhdyskuntarakentamisen vaiheissa tehtävät ratkaisut. Mikäli toteuttamiseen liittyy erityisiä uhkakuvia tai mahdollisuuksia, tulisi ne tuoda esille jo kaavan arvioinnin yhteydessä.

5.1.2 Sosiaalinen eheys arvioinnin kohteena

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa käsitellään erilaisia sisältöjä ja vaikutuskohteita, joista käsityksen saa tutustumalla sosiaalisten vaikutusten tarkistuslisiin. Vaikutuksia voidaan jakaa esimerkiksi alueen sosiaalisen luonteeseen, toiminnallisuuteen ja elämyksellisyyteen (Päivänen ym. 2004). Sosiaalisen eheyden ja alueellisen tasapainon näkökulma on keskeisimpiä sosiaalisten vaikutusten arvioinnin kohteita.

Kaavataso vaikuttaa kuitenkin tarkastelutapaan, koska sosiaalinen eheys saa erilaisia ulottuvuuksia yleiskaavan ja asemakaavan arvioinnin yhteydessä. Yleiskaavan yhteydessä kysymys on kaupunkitasoisesta tai asuinaluekohtaisesta sosiaalisesta eheydestä. Laajassa rakenteellisessa mielessä yleiskaava vaikuttaa ratkaisevasti siihen, millainen kaupunki sosiaalisesti syntyy. Yleiskaavassa määritellään myös, kuinka palvelut sijoittuvat suhteessa asumiseen.

Asemakaavoituksen yhteydessä tarkasteltavaksi näkökulmaksi tulee suunnittelun alueen sosiaalinen tasapaino pienemmässä mittakaavassa ja sijoittuminen osaksi laajempaa ympäristöä. Erityisesti täydennysrakentamisen yhteydessä on tärkeää ottaa huomioon ympäröivän alueen luonne ja sosiaalinen rakenne.

Sosiaalisen eheyden näkökulma tulee ottaa huomioon sosiaalisten vaikutusten arvioinnin tarvetta ja laajuutta pohdittaessa. Mikäli kaavas suunnitelmat kohdistuvat alueille, joilla on havaittavissa sosiaalisen eheyden murenemisen riskiä, tulee sosiaalisten vaikutusten arviointiin ja sosiaalisen eheyden näkökulmiin kiinnittää erityisesti huomiota.

Edellä esitellyt sosiaalisen eheyden kuvaukset (ks. 4.2 ja 4.3) palvelevat myös sosiaalisten vaikutusten arviointia. Tehdyistä selvityksistä on helposti saatavissa arvioinnin taustatietoja. Kaavaprosessin edetessä ja arvioinnin täsmentyessä arvioinnin tietopohja asuinalueesta ja sen erityispiirteistä täsmentyy osallistumisen ja yhteistyön kautta.

5.2 Kaupunkisuunnittelun ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyö

Jyväskylän sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa on korostunut kaavoittajien ja sosiaali- ja terveysviranomaisten yhteistyö aina paikallisen kehittämistyön alkumetreiltä alkaen. Jyväskylän kokemusten perusteella organisaation osaaminen ja perinne edesauttavat merkittävästi yhdyskuntasuunnitteluun liittyvää yhteistyötä.

Sosiaalisten vaikutusten arviointia ohjaa Jyväskylässä toimintamalli, jonka pääperiaatteita ovat (Mäkäraainen 2003):

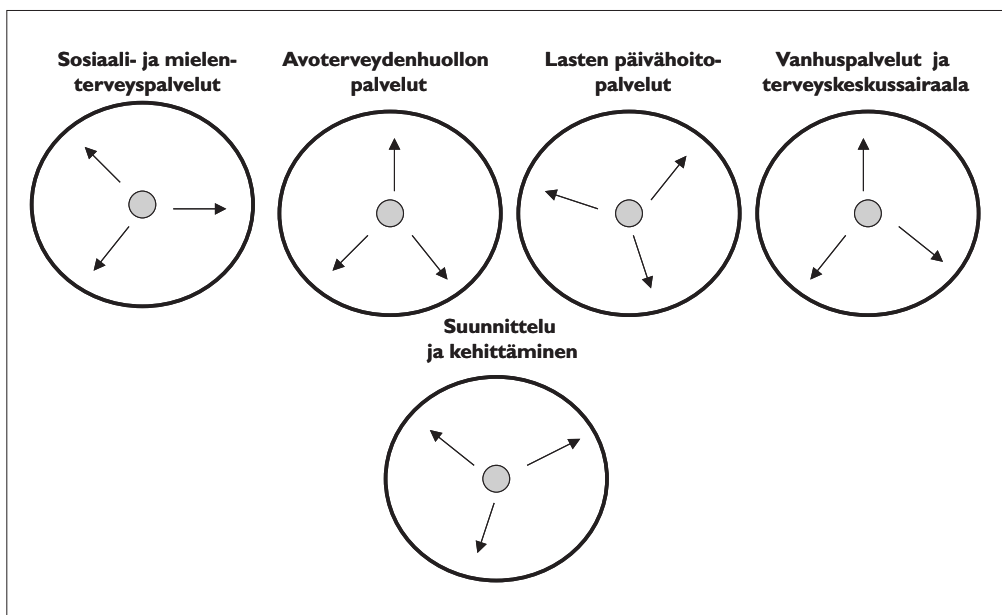
- Sosiaalisten vaikutusten arviointi on osa kaavaprosessia ja sosiaali- ja terveyspalvelukeskuksen käytäntöjä
- Arviointia varten tarvitaan tietoa suunnittelualueen nykytilasta
- Arvioinnin laajuus määräytyy kaavakohtaisesti
- Kaavaan liittyvät toteuttamisen uhkakuvat ja mahdollisuudet tulee tuoda esille jo kaavan laadinnan yhteydessä

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin laajuus määräytyy kaavatason, kaavan laajuuden ja suunniteltujen toimintojen lisäksi suunnittelualueen nykytilan perusteella. Sosiaali- ja terveystoimen aktiivinen osallistuminen arviointiin on perusteltua yleis- ja osayleiskaavoissa sekä merkittävässä asemakaavoissa. Yleiskaavasta tehty arviointi toimii perustana asemakaavan arvioinnille.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin toimintamallin tulee sopeutua toimintaympäristön muutoksiin. Vuoden 2004 alusta Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveyspalvelukeskuksen organisaatorakenne muuttui. Aikaisemmasta alueellisesta organisaatiosta siirryttiin neljän tulosalueen malliin, jolloin tulosalueet rakentuivat palveluiden sisällön mukaisiksi kokonaisuuksiksi. Aikaisemmassa organisaatiomallissa sosiaalisten vaikutusten arvioinnin avaintoimijoita olivat palvelualueiden moniammatilliset johtoryhmät.

Hankkeen aikana olikin haasteellinen tehtävä pohtia, miten sosiaalisten vaikutusten arviointiin liittyvä yhteistyö järjestetään ja vakiinnutetaan muuttuneessa organisaatiossa. Keskustelujen kautta päädyttiin vastuuhenkilömalliin, jossa jokaiselle sosiaali- ja terveyspalvelukeskuksen neljälle tulosalueelle ja hallintoyksikölle on nimetty oma sva-vastuuhenkilö (kuva 15).

Vastuuhenkilöt ovat organisaatiossa arvioinnin osaajia, jotka osallistuvat merkittävien kaavojen sosiaalisten vaikutusten arviointeihin asiantuntijoina ja

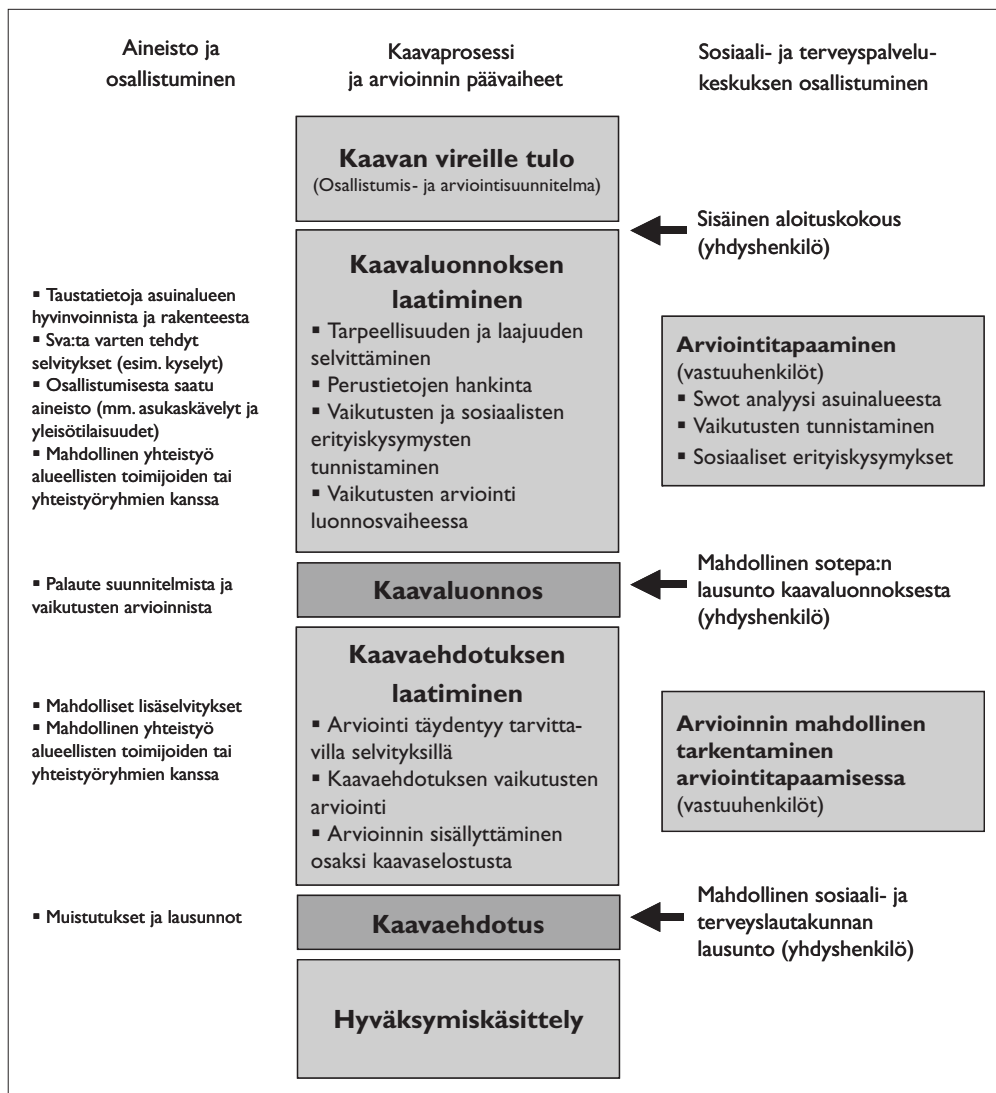


Kuva 15. Sva-vastuuhenkilöt ovat oman tulosalueensa asiantuntijoita kaavoituksessa ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa.

tuottavat arviointeja yhteistyössä kaupunkisuunnittelutoimiston kanssa. Vastuuhenkilöt ovat kaavoituksen asiantuntijoita omalla tulosalueellansa ja välittävät tietoa ajankohtaisista kaavoitushankkeista. Käytännön arviointiyhteistyö toteutetaan sva-arviointitapaamisina, joita on vuosittain kaksi tai kolme tarpeiden mukaisesti.

Kaupunkisuunnittelutoimiston ja sosiaali- ja terveystieteiden välillä on selkeästi sovittu, kuka toimii yhdyshenkilönä kaavoituksessa ja saa kutsut kaavojen sisäisiin aloituskokouksiin sekä valmistelee mahdolliset lausunnot, joita sosiaali- ja terveystieteiden keskukselta tai -lautakunnalta voidaan pyytää. Lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen ja kaupunkisuunnittelutoimiston yhteistyössä on nähty tarpeellisenä vuosittaisen kaavoituskatsauksen järjestäminen sosiaali- ja terveystieteiden johtoryhmälle.

Hankkeen aikana sovittu vastuuhenkilömalli niveltyy luontevasti sosiaalisten vaikutusten arviointiin. Kuvassa 16 on esitetty, miten sosiaali- ja terveystoimi osallistuu sosiaalisten vaikutusten arviointiin Jyväskylässä. Sosiaalisten vaikutusten arviointi on osa kaavaprosessia ja perustuu myös muihin selvityksiin ja osallistumiseen. Arviointia varten voidaan toteuttaa esimerkiksi erillisiä asukaskyselyjä tai hyödyntää arvioinnin tausta-aineistona kaavan yhteydessä järjestettäviä yleisötilaisuuksia tai asukaskävelyjä. Osalliset voivat antaa palautetta myös arvioinneista kaavan ollessa nähtävillä.



Kuva 16. Sosiaali- ja terveystoimen osallistuminen sosiaalisten vaikutusten arviointiin merkittävässä kaavoissa Jyväskylässä.

Arvioinnin yhteydessä on syytä tehdä yhteistyötä asuinalueiden toimijoiden tai niitä kokoavan ryhmän, kuten alueyhteistyöryhmän kanssa. Jyväskylässä ryhmien toiminnan aktiivisuus vaihtelee alueittain, mutta esimerkiksi Kortepohjan alueella ryhmä kokoaa säännöllisesti yhteen muun muassa koulun, seurakunnan, päivähoiton, alueen kaupallisten palveluiden ja asukasyhdistyksen edustajat.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin suoritustapa ja siinä hyödynnettävä yhteistyö ja menetelmät valitaan kaavakohtaisesti. Erilaisten selvitysten ja vaikutusten arviointien merkityksen ja myös määrien kasvaessa kaavoituksessa resurssit kannattaa kohdistaa järkevästi. Siksi on tärkeää, että sosiaalisten vaikutusten arviointi nähdään osana kaavan vaikutusten arviointia.

Esimerkki arviointitapaamisesta

Syksyllä 2004 järjestettiin keskustelu- ja koulutustilaisuus sosiaalisten vaikutusten arvioinnin avainhenkilöille Jyväskylässä. Samalla toteutettiin arviointitapaaminen, jonka yhteydessä käsiteltiin kahta saman kaupunginosan läheisyyteen sijoittuvaa kaavaa. Kaavat (Ylämäyrämen asemakaava ja Valkeamäen yleiskaava, jota esitellään tarkemmin kohdassa 5.3.2) olivat suunnittelun alkuvaiheessa. Tapaamiseen osallistuivat sva-vastuuhenkilöt ja yhdyshenkilö sosiaali- ja terveystalvakeskuksesta, käsiteltyjen kaavojen kaavoittajat ja hankkeen työryhmän jäsenet kaupunkisuunnittelutoimistosta, hankkeen projektityöntekijä ja vierailijana projektipäällikkö Tapani Kauppinen Stakesista.

Arviointitapaamista varten lähetettiin läheisestä Keltinmäestä etukäteen tilastotietoja, jotka olivat peräisin kaupungin sosiaalista tilaa käsittelevästä raportista (ks. 4.2). Arviointitapaaminen eteni seuraavasti:

1. Swot-analyysi Keltinmäestä

Osallistujia oli pyydetty jo etukäteen pohtimaan läheisen Keltinmäen nykyisiä vahvuuksia ja heikkouksia sekä tulevaisuuden uhkakuvia ja mahdollisuuksia omasta viitekehkeestään. Tapaamisessa jokainen pohti ensi itse lyhyesti näitä asuinalueen piirteitä yksinkertaista swot-lomaketta (ks. liite 1) hyödyntäen, minkä jälkeen piirteitä käytiin läpi kahdessa ryhmässä. Ryhmät esittelivät lyhyesti analyysin tulokset.

2. Kaavan lyhyt esittely

Kaavoittajat esittelivät lyhyesti suunnitelmien tavoitteita, suunnittelutilannetta ja suunnittelun etenemistä sekä alustavia suunnitelmaluonnoksia.

3. Vaikutusten tunnistaminen arviointilomaketta hyödyntäen

Osallistajat tunnistivat Jyväskylässä kehitettyä arviointilomaketta (ks. liite 2) hyödyntäen ensin yksin kaavojen alustavia sosiaalisia vaikutuksia. Sen jälkeen tunnistetuista vaikutuksista keskusteltiin kahdessa ryhmässä ja koottiin ne ryhmäkohtaiseen lomakkeeseen.

4. Sosiaalisten erityiskysymysten tunnistaminen

Kaavojen erityiskysymyksiä tunnistettiin ryhmässä ja erityiskysymykset esiteltiin osallistujille.

Arviointitapaamisen lopuksi esiteltiin lyhyesti, kuinka vaikutusten arviointi tulee jatkumaan kaavojen suunnittelun yhteydessä. Arviointitapaamisen aineisto koottiin yhdeksi muistioksi, jota voidaan hyödyntää arvioinnissa ja suunnitteluaineistona.

5.3 Kokemuksia kaavahankkeista

Hankkeessa kerättiin kokemuksia sosiaalisten vaikutusten arvioinnista neljässä eri kaavaprosessissa, jotka olivat luonteeltaan, laajuudeltaan ja tavoitteiltaan hyvin erilaisia. Tässä yhteydessä näistä kaavoista esitellään kolme.

Kaavaprosesseissa kokeiltiin ja käytettiin erilaisia osallistumismuotoja, jotka palvelevat kaavaprosessia ja sosiaalisten vaikutusten arviointia. Kortenitiyn asemakaavan yhteydessä toteutettiin kysely muuttohalukkuudesta ja asumistoi-veista. Teemallisia asukaskävelyjä järjestettiin Kortenitiyn ja Viitaniemen asema-kaavoissa. Eri kaavoissa tehdyissä arvioinneissa lisäksi havaittiin, että kaavan laatimisen alkuvaiheessa on hedelmällistä pyrkiä tunnistamaan kaavan sosiaali-set erityiskysymykset.

Sosiaaliset erityiskysymykset arvioinnin apuvälineenä

Laadittavat kaavat ovat erilaisia ja niiden sosiaaliset tavoitteet vaihtelevat. Myös suunnittelun alueen ympäristössä voi olla ominaispiirteitä, jotka vaikuttavat merkittävästi syntyvään elinympäristöön. Suunnitelman luonne tai toteuttamismuoto, kuten aluerakentaminen tai matala ja tiivis rakentaminen voi synnyttää erityisiä sosiaalisia vaikutuksia.

Yhtenä keinona ymmärtää kaavojen erilaisuutta voidaan käyttää kaavan sosiaalisten erityiskysymysten tunnistamista. Sen tavoitteena on:

- auttaa löytämään kaavan erityiset ja tapauskohtaiset sosiaaliset ulottuvuudet
- konkretisoida tunnistetut sosiaaliset vaikutukset suunnittelun haasteiksi
- edesauttaa kaavan sosiaalisten tavoitteiden asettamista

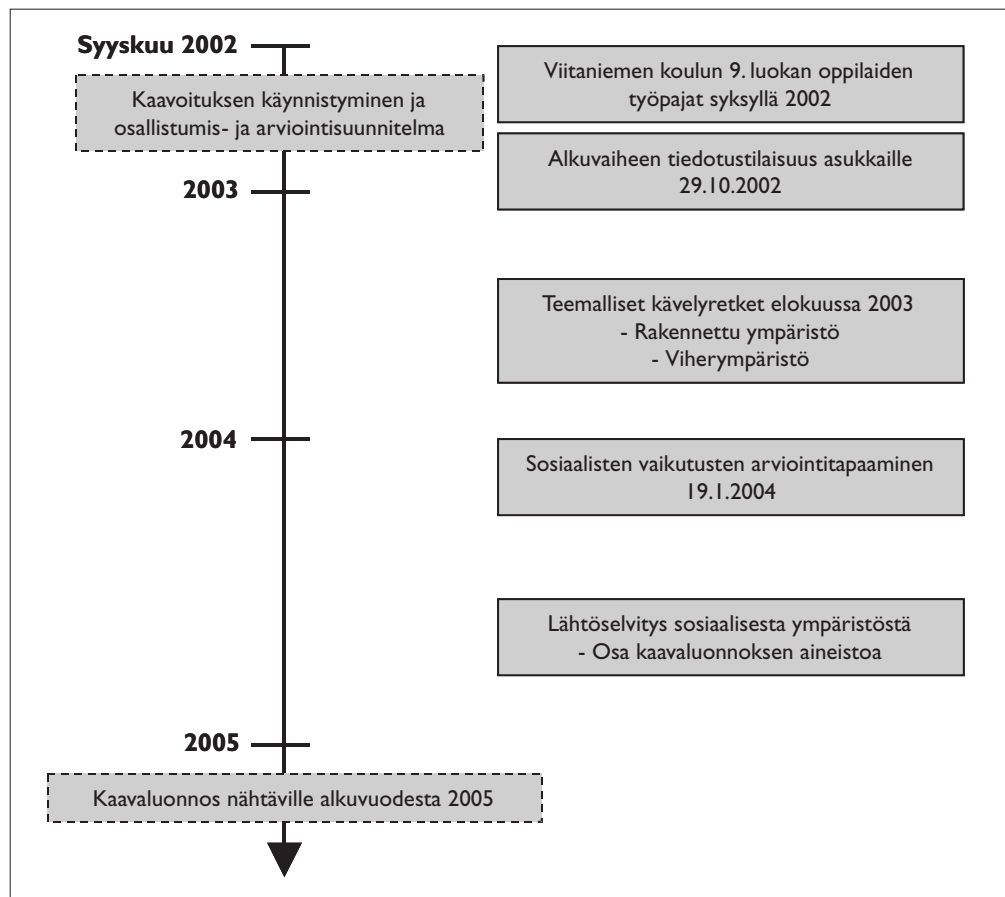
Erityiskysymysten määrittelyn yhteydessä voidaan myös eritellä, voidaanko niihin vaikuttaa kaavoituksen avulla tai muilla toimenpiteillä muissa yhdyskuntasuunnittelun vaiheissa. Kun erityiskysymykset tunnistetaan suunnittelun alkuvaiheessa, niin niihin vastaaminen myöhemmissä vaiheissa paljastaa, onko suunnittelun sosiaalisiin haasteisiin löydetty ratkaisuja. Tässä yhteydessä esiteltävien kolmen kaavan sosiaalisten vaikutusten arvioinneissa on kaikissa hyödynnetty sosiaalisten erityiskysymysten tunnistamista.

5.3.1 Viitaniemen suojelukaavan sosiaalisten vaikutusten arviointi

Jyväskylän Viitaniemi sijaitsee reilun kilometrin päässä kaupungin keskustasta. Sen suunnittelusta ja rakentamisesta vastasi Asuntosäätiö 1960- ja 1970-lukujen taitteessa. Alueella käynnistettiin suojeluasemakaavan laadinta vuonna 2002. Asemakaavaprosessi on edennyt verkkaisesti ja kaavaluonnos tulee nähtäville alkuvuodesta 2005.

Viitaniemen suojelukaavan tavoite on turvata Viitaniemen asuin- ja viheralueiden säilyminen viihtyisänä kaupunkiympäristönä ja valtakunnallisesti merkittävänä kulttuurihistoriallisena kokonaisuutena. Keskeisin väline kaavoituksessa on kaavamääräysten tarkistaminen sellaisiksi, että tavoite toteutuu. Kaavaprosessin yhteydessä pohditaan myös muita tavoitteiden toteutumista edistäviä toimenpiteitä. Kaavan keskeinen sosiaalinen ulottuvuus on suojelua turvaavien määräyksien ja toimien suhde asukkaiden arkipäiväiseen elämään ja sen sujuvuuteen.

Viitaniemen asemakaavan suunnittelun yhteydessä on tarkasteltu kaavan sosiaalisia ulottuvuuksia ja vaikutuksia koko suunnitteluprosessin ajan. Alueesta on laadittu erilaisia inventointeja ja selvityksiä muun muassa asuinrakennuksista ja maisemasta. Kaavan laatimisen yhteydessä päätettiin laatia lähtöselvitys myös sosiaalisesta ympäristöstä. Lähtöselvitys koostuu alueen kuvauksesta, jossa esi-



Kuva 17. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin eteneminen Viitaniemen suunnittelussa.

tellään alueen rakentamisen sosiaalisia juuria ja tavoitteita, väestörakennetta, palveluja ja tilastotietoja asuin ympäristöstä. Lisäksi lähtöselvityksessä esitellään eri asukas- ja yhteistyötilaisuuksissa esiin nousseita huomioita ja kaavan sosiaalisia erityiskysymyksiä. Tarkoituksena on, että lähtöselvitys tulee myöhemmissä vaiheissa täydentymään yhteenvedoksi sosiaalisesta ympäristöstä ja kaavan sosiaalisista vaikutuksista.

Lähtöselvityksessä ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty kaavan valmistelun yhteydessä järjestettyjä tilaisuuksia. Esimerkiksi elokuussa 2003 järjestettyjen kävelyjen yhteydessä nousi esille asukkaiden kokemuksia myös alueen sosiaalisesta tilasta, joista keskeisimpiä olivat:

- Jaroslavlin aukion heikko nykytila viestii alueen ränsistyneisyyttä
- Osa asukkaista pelkää Eerolanlahden natura-alueella pesivien lокkien aiheuttaman tauteja ja epidemioita meluhaitan lisäksi
- Varsinkin kesäaikaan runsas alueelle kohdistuva liikenne ja jäsentymätön pysäköinti aiheuttaa liikenneturvallisuusongelmia. Ilta- ja yöliikenne aiheuttaa viihtyvyyshaittoja kesäaikaan. Kapeat kevyenliikenteen väylät aiheuttavat vaaratilanteita kävelijöiden ja pyöräilijöiden välillä
- Ulkoilureiteille tarvitaan valaistusta viihtyvyyden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden lisäämiseksi

Erittäin hyödyllinen lisä arvioinnille oli arviointitapaaminen, jossa esiteltiin Viitaniemessä toteutettua Aluetyöstä voimaa asukkaille -projektia. Sen yhteydessä oli haastateltu noin 140 alueen yli 75-vuotiasta asukasta. Haastatteluissa käsiteltiin myös elinympäristöä. Haastattelujen perusteella saatiin yksityiskohtaisia tietoja alueen puutteista vanhusten näkökulmasta. Haastattelujen perusteella havaittiin kolme keskeistä ominaisuutta elinympäristöstä:

- Asukkailla on pitkä yhteinen elämänhistoria, joka näkyy edelleen merkittävänä naapuriapuna
- Asukkaat ovat pettyneitä, kun palvelut ovat kadonneet alueelta (erityisesti kaupat ja pankki)
- Asukkaat haluavat asua kotonaan niin kauan kuin mahdollista

Lähtöselvityksessä kiinnitettiin huomiota alueen ominaispiirteisiin. Merkittävistä näistä on alueen väestön ikärakenne, joka on painottunut voimakkaasti vanhusväestöön. Alueen asukkaat ovat sitoutuneet asuinalueeseensa, minkä seurauksena alueella on voimakas yhteisöllisyys. Merkittävä ominaispiirre on myös alueen runsas ulkoilu- ja virkistyskäyttö. Käyttäjiä ovat sekä alueen asukkaat että muut kaupunkilaiset. Virkistyskäyttö aiheuttaa myös ristiriitoja ja häiriöitä muun muassa pysäköinnin ja liikenteen vuoksi. Kolmas merkittävä ominaispiirre on alueen imago viihtyisänä, korkeatasoisena ja esteettisesti kauniina asuinalueena. Ominaispiirre välittyy huolena julkisten tilojen, kuten Jaroslavlín aukion, heikosta nykykunnosta.

Viitaniemen asemakaavan ajanmukaistamisen yhteydessä on noussut esille useita konkreettisia toimenpiteitä, jotka tulisi ottaa huomioon alueen jatkosuunnittelussa. Kaikkia asioita ei voida säädellä kaavan avulla. Tämä otettiin huomioon sosiaalisia erityiskysymyksiä tunnistettaessa. On tarpeellista erottaa, mihin sosiaalisen ympäristön asiakokonaisuuksiin voidaan keskeisesti vaikuttaa kaavan avulla ja mihin muilla toimenpiteillä, kuten viher- ja maisemasuunnittelulla, yleissuunnitteluohjeilla tai yhteistyöllä asunto-osakeyhtiöiden kanssa. Monissa asioissa tarvitaan kaikkia näitä toimenpiteitä. Kaavoituksessa on usein kysymys mahdollisuuksien synnyttämisestä tai rajaamisesta kuten siitä, sallitaanko julkisivuja muuttavien hissien rakentaminen vai ei.

Taulukko 4. Viitaniemen asemakaavan sosiaaliset erityiskysymykset.

Sosiaaliset erityiskysymykset:	Kysymykseen voidaan keskeisesti vaikuttaa	
	Kaavalla	Muilla suunnitelmilla, toimilla ja ohjeistuksella
1. Miten alueen palveluiden saavutettavuutta ja kysyntää voitaisiin parantaa? Palveluiden syntymisen mahdollistaminen Kulkuyhteyksien parantaminen nykyisiin palveluihin, joukko- ja kevytliikenne	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
2. Miten alueella asuvien vanhuksien omatoimista selviytymistä voidaan parantamalla esteettömyyttä ja turvallisuutta kehittämällä? Hissien rakentaminen kerrostaloihin Porraskäytävien, rappusten ja pihojen esteettömyys Katualueiden esteettömyys ja turvallisuus Virkistysreittien esteettömyys, viihtyisyys ja turvallisuus	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
3. Voidaanko alueen väestörakennetta monipuolistaa? Uusien asuntojen rakentaminen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Miten alueen monipuolinen käyttö kaikille kaupunkilaisille turvataan?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
5. Miten virkistyskäytöstä aiheutuvia haittoja voidaan lievittää? (pysäköinti, liikenne ja muut haitat)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
6. Miten alueen yhteisöllisyys voidaan säilyttää? Julkisten tilojen kunnossapito Alueen kulttuurihistoriallisten arvojen säilyttäminen	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>

Sosiaalisen ympäristön lähtöselvitys tuo esille kaksi keskeistä asiaa sosiaalisten vaikutusten arvioinnista. Ensinnäkin, että arviointia varten tarvitaan monipuolista taustatietoa alueen nykytilasta. Tietoina on hyödynnetty sekä tilastotietoa että monissa tapaamisissa kertynyttä kokemustietoa alueen asukkailta ja muilta toimijoilta. Näin on saatu esille asuinalueen sosiaaliset erityispiirteet. Toinen tärkeä havainto on, mihin kokonaisuuksiin kaavoituksen avulla voidaan vaikuttaa.

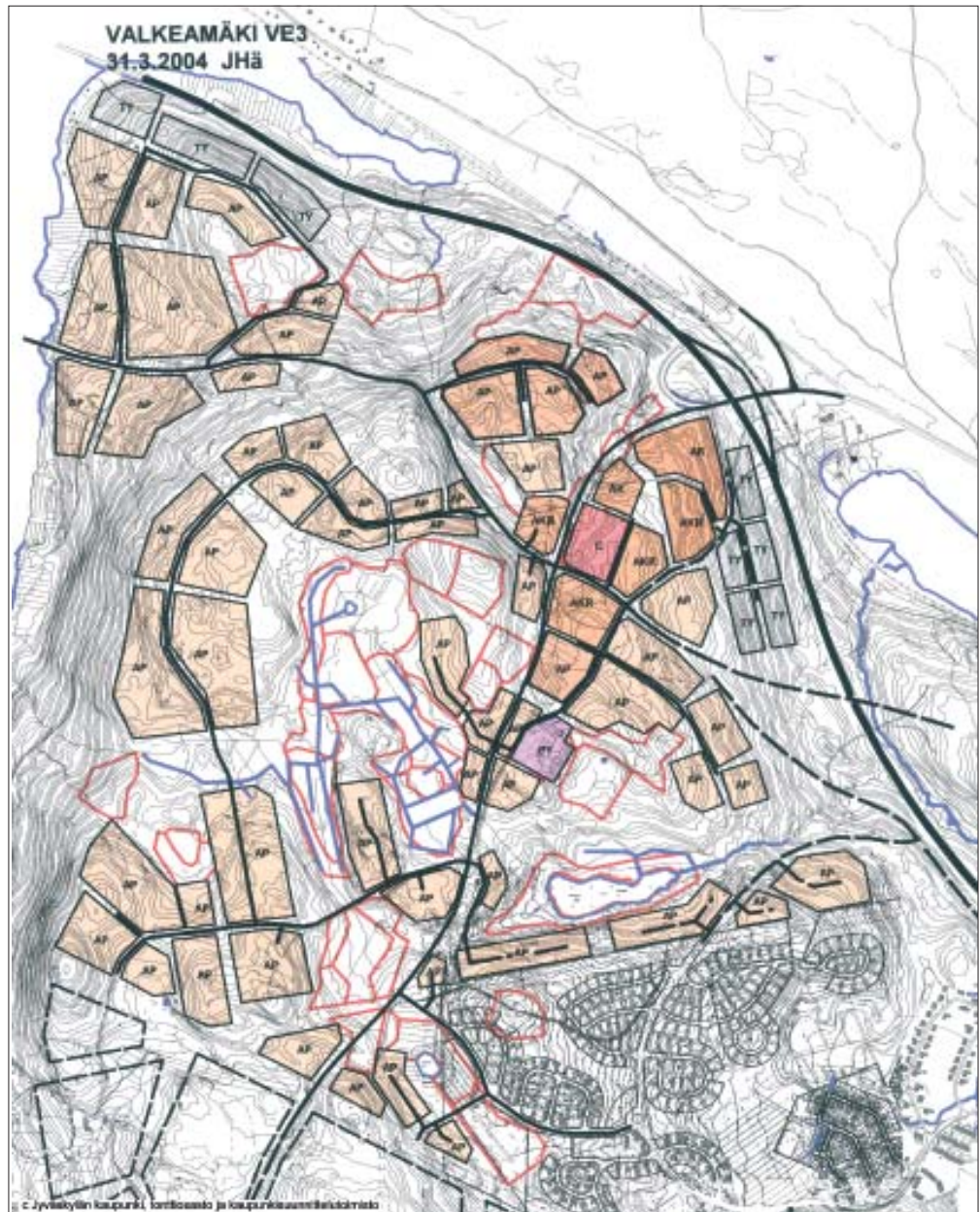
Viitaniemen asemakaavan sosiaalisten vaikutusten arviointi täsmentyy kaavan suunnittelun edetessä ja lopullinen arviointi esitetään kaavaehdotuksen yhteydessä.

5.3.2 Valkeamäen osayleiskaavan sosiaaliset erityiskysymykset

Jyväskylän kaupungin luoteisosaan suunniteltiin 1990-luvun taitteessa laajaa uutta kerrostalovaltaista lähiötä. Taloudellinen lama keskeytti yleiskaavan laadinnan ja lähiön suunnittelun sijaan Jyväskylässä aloitettiin täydennysrakentamisen osayleiskaavan laadinta.

Kaupungin kasvaminen on kuitenkin synnyttänyt tarpeen alueen suunnittelun uudelleen käynnistämiseksi. Kaavan laadinta on käynnistynyt alustavan kaavarunon suunnittelulla, jossa tutkitaan alueen kokonaismitoitusta, asumisen perusluonnetta, viheralueiden sijoittumista ja liikenneväylien pääpiirteitä.

Eri vaihtoehtojen kautta työstetyn alustavan kaavarunon perusteella Valkeämäki olisi pientalovaltainen noin 6000–7000 asukkaan kaupunginosa, johon asumisen lisäksi sijoittuu jonkin verran työpaikkoja. Kaupunginosassa on ainakin



Kuva 18. Valkeamäen alustava kaavarunko syksyllä 2004.

asukkaiden peruslähipalvelut, kuten päiväkotit ja koulu alimmille luokka-asteille. Kaupallisten palvelujen sijoittuminen on mahdollistettu kaavassa. Alue liittyy nykyiseen yhdyskuntarakenteeseen sekä etelästä Keltinmäen Mustalammen alueelta että koillisesta Könkkölän suunnalta.

Kaavan laadinnan yhteydessä arvioidaan sen sosiaalisia vaikutuksia laajasti, koska kyseessä on Jyväskylän mittakaavassa erittäin merkittävä osayleiskaava. Sosiaalisten vaikutusten arviointi käynnistyi lokakuussa 2004 järjestetyn sva-arviointitapaamisen yhteydessä. Arviointitapaamisen tavoitteena oli löytää Valkeamäen sosiaaliset erityiskysymykset, joihin tulee kiinnittää huomioita jatko-suunnittelun yhteydessä.

Kaavan vaikutusten arviointi alkoi läheisen Keltinmäen alueen nykytilan analyysillä, koska samassa tapaamisessa arvioitiin Valkeamäen lisäksi myös Keltinmäen läheisen Ylämäyrämen asemakaavan sosiaalisia vaikutuksia. Sen jälkeen kahdessa pienryhmässä paneuduttiin tunnistamaan Valkeamäen kaavan sosiaalisia vaikutuksia. Tunnistamisessa hyödynnettiin Jyväskylässä kehitettyä arviointilomaketta.

Tunnistettujen vaikutusten perusteella määriteltiin keskeiset sosiaaliset erityiskysymykset:

- Missä alueen kaupallisten ja julkisten palveluiden keskuksen tulisi sijaita? Tulisiko julkisten ja kaupallisten palveluiden olla erillään vai yhdessä?
- Miten turvataan palveluiden syntyminen riittävän aikaisessa vaiheessa?
- Miten toteutetaan joukkoliikenne pientalovaltaisella alueella ja varmistetaan joukkoliikenteen hyvä saavutettavuus? Miten kevytliikenne ja joukkoliikenne saadaan yhdistettyä?
- Millaista on pientalovaltaisen alueen yhteisöllisyys ja voidaanko sitä edistää suunnittelun avulla?
- Millainen on alueen identiteetti; vai syntyykö alueen eri osille oma identiteettinsä?
- Miten vältetään alueen sosiaalinen yksipuolisuus? Kuinka turvataan muidenkin talotyyppien kuin omakotitalojen syntyminen?
- Miten Valkeämäki tukisi Keltinmäen aluetta vai aiheutuuko alueiden välille epätasapainoa; syntyykö esimerkiksi Valkeamäen ja Keltinmäen koulujen houkuttelevuudelle eroja?
- Miten alueen suunnittelussa voidaan vastata muuttuviin asumisen tarpeisiin Jyväskylässä, kun alueen suunnittelu ja rakentaminen muodostuu pitkäaikaiseksi prosessiksi?
- Tarvitseeko alue toiminnallisuuden lisäämiseksi omia rakennettuja virkistysmahdollisuuksia, kuten liikuntakenttiä vai voidaanko hyödyntää koulua kokoontumispaikkana?
- Mikä on alueen työpaikkojen ja asumisen suhde ja millaisia vaikutuksia sillä on alueen identiteetille ja toiminnallisuudelle?

Nyt tunnistetut kysymykset edesauttavat kaavarungon suunnittelua ja eri vaihtoehtojen vertailua. Koska kyseessä on erittäin laaja ja suuri alue, jo suunnittelun alkuvaiheessa on hyvä tunnistaa sosiaalisen eheyden tärkeimpiä avaintekijöitä.

5.3.3 Korteniityn matalan ja tiiviin asuinalueen sosiaalisten vaikutusten arviointi

Korteniityn asemakaavan sosiaalisten vaikutusten arviointi käynnistyi samanaikaisesti asemakaavan laadinnan aloittamisen kanssa keväällä 2002. Alkuvaiheessa kerättiin lähtötietoja suunnittelu- ja vaikutusalueen sosiaalisesta nykytilasta. Lähtötietoja ovat olleet mm. väestön sosioekonomista rakennetta kuvaavat alue-tilastot, Kortepohjasta laadittu historiikki ja erilaiset aluetta tarkastelevat julkaisut ja selvitykset. Lisäksi alueen sosiaalisesta nykytilasta on keskusteltu alueellisten toimijoiden kanssa järjestetyissä tapaamisissa.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty edellä mainittujen lähtötietojen lisäksi sekä ensimmäisessä että toisessa luonnosvaiheessa saatuja mielipiteitä asukkailta. Mielipideaineisto on käsitelty ja jaoteltu sisältöalueittain luonnosvaiheiden palauteyhteenvedon varten. Aineistosta on saatu varsin kattavasti tietoa siitä, miten Korteniityn lähialueiden asukkaat kokevat suunnittelualueen ja mitä merkityksiä ja arvostuksia alueeseen liittyy. Lisäksi kuva on täydentynyt kaavasta järjestettyjen keskustelutilaisuuksien, alueellisten toimijoiden kävelyretken ja alueyhteistyöryhmän kanssa käytyjen keskustelujen kautta. Kaavan

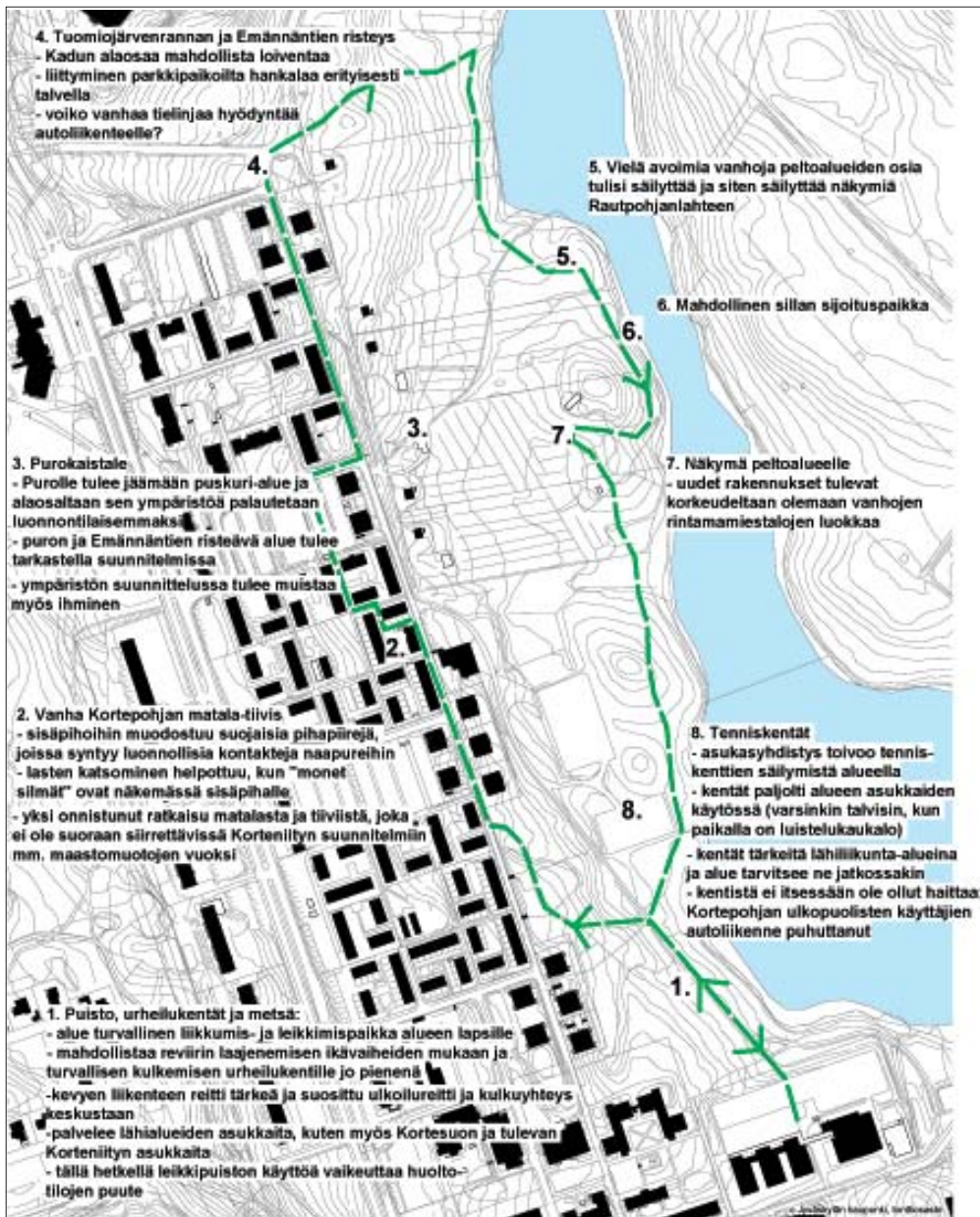
Korteniityn asemakaavan tavoitteet ja Kortepohjan ominaispiirteet

Korteniityn asemakaavan tavoitteena on täydentää Kortepohjan asuntoaluetta. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa alueen suunnittelun tavoitteeksi on asetettu "korkealaatuinen, matala ja tiivis, maasto- ja luonnonolosuhteita noudatteleva ratkaisu, joka mahdollistaa monipuolisen asuntojakauman ja vaihtelevan talotyyppistön sekä erilaiset toteuttamismuodot". Suunnittelun yhteydessä selkeytetään myös liikuntapaikkojen liikenne- ja pysäköintijärjestelyjä, osoitetaan riittävät kaupunginosaa palvelevat puisto- ja virkistysalueet sekä turvataan viereisten luonnonsuojelualueiden säilyminen.

Matalan ja tiiviin rakentamisen tavoitteena on tarjota kaupunkiasumisen vaihtoehtoja perinteiselle kerros- ja pientaloasumiselle. Keskeistä matalalle ja tiiville asumiselle on asumisen maanläheisyys ja asuintalojen pienimittakaavaisuus. Matala- ja tiivis rakentaminen tarkoittaa enintään 3-kerroksista rakentamista ja talotyyppit voivat olla pientaloja kytkettyinä tai omilla tonteillaan sekä rivi- ja pienkerrostaloja. Jotta rakentaminen olisi tiivistä ja matalaa, tulisi tonttitehokkuuden (rakennetun kerrosalan ja tontin pinta-alan suhteen) olla yli 0,3. Matala ja tiivis rakentaminen mahdollistaa eri kokoisten asuntojen ja eri hallintamuotojen sekoittamisen asuinalueelle.

Korteniityn alue rajoittuu Kortepohjan pohjoisosaan, joka muodostuu liki kokonaan omistusasunnoista. Ostoskeskuksen pohjoispuolisella alueella asuu noin 2400 asukasta. Alueen väestön ikärakenne on monipuolinen ja muistuttaa koko Jyväskylän väestörakennetta. Alue on monissa yhteyksissä kerrottu korkeasti koulutettujen asuinalueeksi ja väite osaltaan pitää paikkansa. Alueella on selvästi korkea-asteen koulutettuja Jyväskylän keskiarvoa enemmän, mutta erityisestä keskittymisestä alueella ei silti ole kyse. Koulutusasteen korkeus on yksi syy, jonka vuoksi alueella on työttömyyttä kaupungin keskiarvoa vähemmän.

Keskeisiä viihtyvyyden avaintekijöitä ovat alueen yleinen vihreys, luonnonläheisyys ja Laajavuoren alueen virkistysmahdollisuudet. Myös Emännäntien varressa sijaitseva leikkipuisto ja urheilukenttä muodostavat eri ikäisille asukkailla turvallisen ja viihtyisän toimintaympäristön. Keskitetyn pysäköinnin ja erillisten kevyen liikenteen väylien ansiosta autoliikenteeltä rauhoitettuja alueita on Kortepohjassa runsaasti. Siten Kortepohjaa voi luonnehtia lapsiystävälliseksi ympäristöksi, jossa mm. koulutiet ovat turvallisia. Alueelle muodostuu asuinrakennuksista useissa kohdin suojaisia pihapiirejä, jotka ovat edistäneet alueen ja taloyhtiöiden yhteisöllisyyttä.

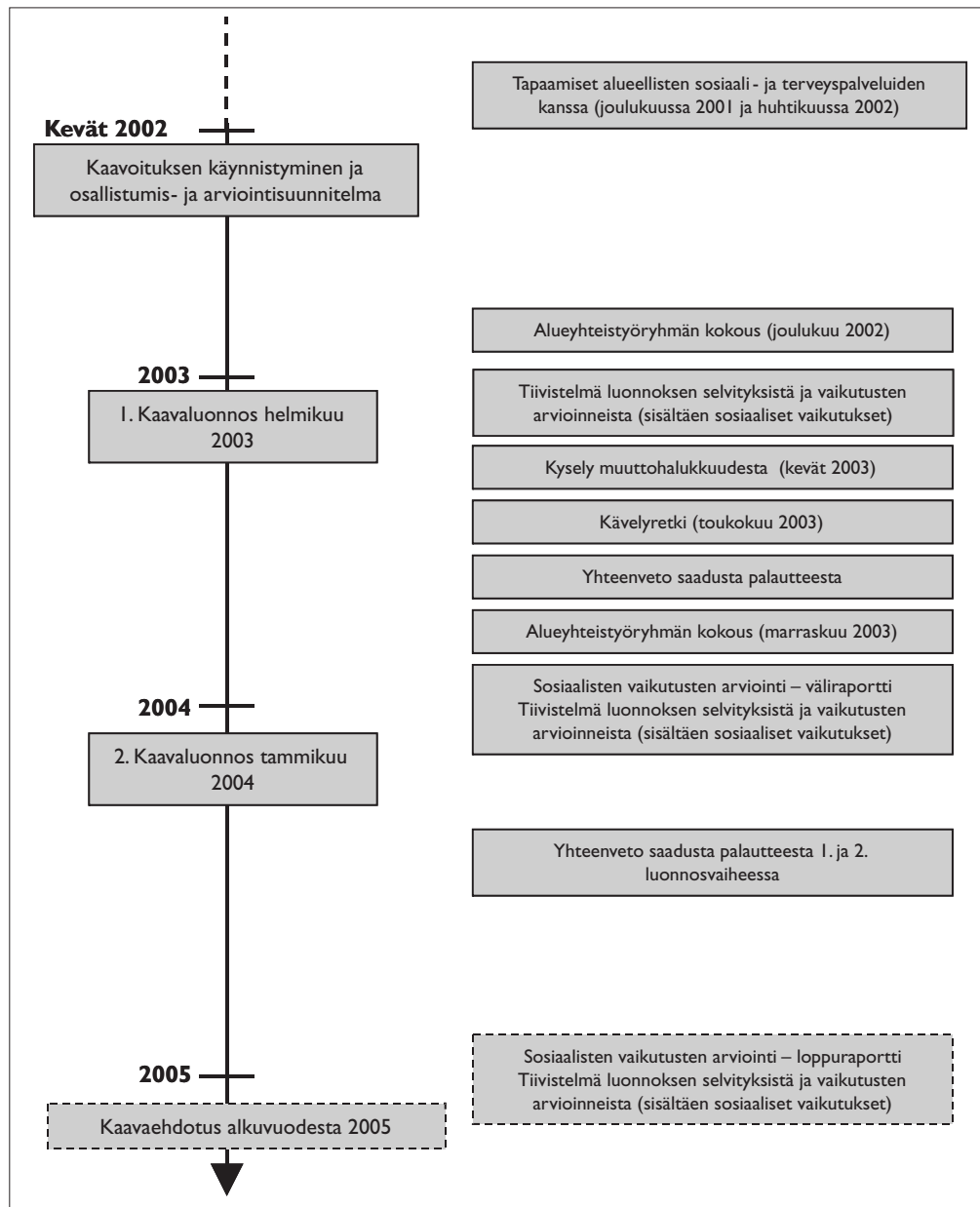


Kuva 19. Kortenliityn kävelyn reitti ja eri paikkoihin liittyneitä huomioita.

laaja-alainen osallistuminen on tuottanut hyvin aineistoa myös sosiaalisten vaikutusten arvioinnin pohjaksi, eikä erityisten kyselyjen tekemistä ole siten nähty tarpeelliseksi.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty myös muita selvityksiä, kuten liikenneselvityksiä ja läntisten alueiden (Kypärämäki–Kortenpohja) palvelutarkastelua. Palvelutarkastelu perustuu väestöennusteisiin, ikärakenteellisiin tarkasteluihin ja palveluita toteuttavien tahojen tietoihin. Lisäksi keväällä 2003 toteutettiin muuttohalukkuutta selvittänyt kysely, jonka tietoja on hyödynnetty sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty Jyväskylässä kehitettyä sosiaalisten vaikutusten arviointilomaketta (ks. liite 2), jonka tarkoituksena on auttaa vaikutusten tunnistamista ja toimia arvioinnin apuvälineenä. Lomaketta on täytetty suunnittelun eri vaiheissa ja täydennetty suunnittelun täsmentyessä. Arvioinnissa on kiinnitetty huomiota matalan ja tiiviin rakentamisen synnyttämiin erityiskysymyksiin, koska suunniteltavan alueen rakentamistapa on erilainen verrattuna tyyppilisiin pientalo- tai kerrostaloalueisiin nähden. Arvioinnin pohjaksi tunnistettiin matalan ja tiiviin rakentamisen raportteihin pohjau-



Kuva 20. Sosiaalisten vaikutusten arviointiin liittyvät päävaiheet Kortenitiyssä.

tuen Kortenitiyn sosiaalisia erityiskysymyksiä. Toisen luonnosvaiheen yhteydessä on pyritty antamaan alustavia vastauksia kysymyksiin. Erityiskysymyksiä ovat:

- Mikä on matalan ja tiiviin kysyntä ja kohderyhmä tällä alueella?
- Millaisia vaikutuksia kaavalla on alueen toimintamahdollisuuksiin?
- Millä ehdoilla suunniteltu kaava-alue ja sen uudet asukkaat tukevat paikallisia palveluja ja toimintoja?
- Millä ehdoilla kaava tukee Kortepohjan positiivisia ominaispiirteitä?
- Miten hanke vaikuttaa eri asumismuotojen ja hallintamuotojen suhteeseen alueella (monipuolisuus)?
- Voiko suunnittelussa syntyä ristiriitoja, ja voivatko ne jäädä uuden alueen ja nykyisen alueen välisiksi?
- Mitkä on uuden alueen viihtyisyyden avaintekijöitä? Kuinka muutos vaikuttaa nykyisten asukkaiden viihtyisyyden avaintekijöihin?

Arvioinnissa on tehty yhteistyötä Kortepohjan eri toimijoiden kanssa. Kortepohjan kaavoista on järjestetty erilliset tapaamiset alueen sosiaali- ja terveyspalve-

luiden viranhaltijoiden ja koulun kesken joulukuussa 2001 ja huhtikuussa 2002. Sen jälkeen Kortenityn kaavaa ja sen sosiaalisten vaikutusten arviointia on käsitelty Kortepohjan alueyhteistyöryhmän kokouksessa joulukuussa 2002 ja marraskuussa 2003.

Toisessa kaavaluonnosvaiheessa sosiaalisten vaikutusten arvioinnista laadittiin erillinen väliraportti, jonka lisäksi laadittiin ensimmäisen luonnosvaiheen kaltainen tiivistelmä merkittävimmistä selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista. Tiivistelmässä on esitelty myös sosiaalisia vaikutuksia. Viereisellä sivulla esitellään toisen kaavaluonnoksen yhteydessä esitettyjä kaavan sosiaalisia vaikutuksia.



Kuva 21. Korteniityn yleissuunnitelman havainnekuva toisessa luonnosvaiheessa.

Kaavan sosiaaliset vaikutukset esitellään kaavaehdotuksen yhteydessä, jolloin ne tarkentuvat lopulliseen muotoonsa. Merkittävimmät sosiaaliset vaikutukset sisällytetään osaksi kaavaselostusta, jonka lisäksi laaditaan aikaisempien vaiheiden kaltainen tiivistelmä selvityksistä ja vaikutusten arvioinnista. Sosiaalisten vaikutusten osalta laaditaan myös loppuraportti, jossa kuvataan sosiaalisten vaikutusten lisäksi arvioinnin etenemistä, käytettyjä arviointimenetelmiä ja arvioinnin huomioon ottamista suunnitelmissa.

Korteniityn asemakaavan laatimista ja myös sosiaalisten vaikutusten arviointia on voinut pitää haastavana tehtävänä. Suunnittelun yhteydessä on käyty runsaasti keskustelua ja erityisesti ensimmäisestä luonnosvaiheesta esitettiin runsaasti mielipiteitä. Suunnittelun etenemisen kannalta on ollut välttämätöntä jäsentää palautetta, jotta se voitaisiin ottaa huomioon jatkosuunnittelussa. Luonnosten yhteydessä on esitetty mielipiteitä myös tehdyistä selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista, mikä on osaltaan kehittänyt arviointia eteenpäin.

Korteniityn asemakaavan (2.luonnos) sosiaalisia vaikutuksia

Palveluihin kohdistuvat sosiaaliset vaikutukset

Korteniityn alue sijaitsee lähellä kaupungin keskustaa, jonne on sujuvat kevyen-, joukko- ja autoliikenteen yhteydet.

Korteniityn asukkaiden julkiset ja yksityiset lähipalvelut sijaitsevat Kortepohjan ostoskeskuksen lähetyvillä. Palvelut ovat turvallisesti saavutettavissa kevyen liikenteen väyliä pitkin kävellen ja pyöräillen. Autolla lähipalvelut ovat hankalammin saavutettavissa ja vaativat Kortepohjan pohjoisosan kiertämistä.

Kortepohjan päiväkodit, neuvola ja koulu ovat tällä hetkellä kuormittuneita. Tähän on vaikuttanut Kortesuon alueen rakentaminen. Läntisten alueiden (Kortepohja, Kypärämäki) palvelutarkastelujen perusteella kasvavaan palvelujen kysyntään pystytään kuitenkin vastaamaan olemassa olevilla palveluilla, koska mm. Kortepohjan lähialueiden kouluissa on tilaa kasvattaa oppilasmääriä. Päivähoitopalveluiden osalta läntisen alueen palveluiden tila paranee Kypärämäen päiväkodin uudisrakennuksen myötä ja muutoinkin lähitulevaisuudessa on mahdollista, että päivähoitopalvelut siirtyvät alueella paremmin saavutettavissa oleviin paikkoihin nykyisistä toimipisteistä.

Tulee kuitenkin huomioida, että lähipalveluiden järjestäminen riippuu eri hallintokuntien päätöksistä tulevina vuosina. Kuntataloudellisesti olemassa oleviin palveluihin tukeutuva rakentaminen on edullisempaa kuin uusien laajojen asuntoalueiden rakentaminen. Palvelujen kysyntään vaikuttaa merkittävästi Korteniityn rakentamisen aikataulu. Kysyntä kohdistuu erityisesti päivähoito-, neuvola- ja koulupalveluihin, mikäli alue rakentuu nopeasti. Kysynnän lyhytaikaiseen kasvuun voidaan vastata perustamalla alueelle esimerkiksi ryhmäperhepäivähoitoa, joka voidaan sijoittaa sujuvasti osaksi asuinrakennuksia.

Uudet asukkaat parantavat myös muiden palveluiden (kaupat, ravintolat, kirjasto) toimintaedellytyksiä kysynnän lisääntyessä. Autottoman ja vanhusväestön näkökulmasta lähipalveluiden säilyminen elinkelpoisena Kortepohjan ostoskeskuksessa on tärkeää. Ostoskeskus ympäristöineen on erittäin tärkeä niin asukkaiden arkipäivän kuin alueen imagonkin kannalta.

Sosiaaliin oloihin kohdistuvat sosiaaliset vaikutukset

Korteniityn kaavoittaminen matalaan ja tiiviiseen asuinrakentamiseen mahdollistaa sosiaalisesti monipuolisen asuntoalueen syntymisen kiinteäksi osaksi nykyistä Kortepohjaa. Hallintamuotojen, talotyyppien ja asuntotyyppien monipuolisuus synnyttää alueelle myös monipuolisen väestörakenteen. Monipuolisuuteen tulee kiinnittää huomiota asuinrakentamisen ohjelmoinnissa ja päätöksenteossa, koska kaavassa ei asuntojen hallintamuotoa voida päättää. Pientalojen rakentaminen lisää asumisen vaihtoehtoja Kortepohjan alueella. Matala ja tiivis asuinrakentaminen lisää asumisen vaihtoehtoja koko Jyväskylän kaupunkiseudulla ja tarjoaa siten vaihtoehtoja ihmisten elämäntyylejä vastaavaan asumiseen.

Muuttohalukkuutta selvittäneen kyselyn perusteella voidaan arvioida, että Korteniityn alue kiinnostaa eniten lapsiperheitä, jotka ovat suunnittelemassa muuttamista nykyisestä kerrostalo- tai rivitaloasunnosta ensisijaisesti pientaloon, mutta myös vaihtoehtoisesti muiden talotyyppien suurikokoisiin asuntoihin. Alueesta olivat kiinnostuneita myös lapsensa jo kasvattaneet aikuisiksi kasvattaneet perheet ja yksinasuvat, jotka haluavat nykyisen asunnon sijasta pienemmän asunnon. Kiinnostus kohdistui erilaisiin talo- ja asuntotyyppisiin. Kyselyn perusteella kiinnostusta oli ensisijaisesti omistusasuntoihin. Kuitenkin kyselyn tuloksia tulee tulkita varovaisesti, koska kysely tavoitti pienen joukon aktiivisesti kaupunkisuunnittelua seuraavia, jotka olivat tekemässä asumiseen liittyviä ratkaisuja.

Korteniityn alue soveltuu hyvin eri ikäiselle väestölle. Alueen lähipalvelut ovat turvallisesti saavutettavissa kevyen liikenteen väylillä, joka on osaltaan Kortepohjan lapsiympäristön merkittävä taustatekijä. Matalan ja tiiviin rakentamisen yleisenä haasteena on saada elinympäristö esteettömäksi, jolloin se soveltuisi myös vanhusväestölle ja liikkumisrajoitteisille. Myös Korteniityn alueella esteettömyyden toteutuminen voi joissakin kohdin osoittautua vaikeaksi rinnemaaston ja monitasoisten asuntojen vuoksi. Siten alueen soveltuminen vanhusväestön asumiselle tai erilaisten asumisyksiköille vaatii tarkkaa ja huolellista suunnittelua.

Korteniityn alueen tulee tukeutua nykyisen Kortepohjan positiivisiin ominaispiirteisiin, jotta se rakentuisi tiiviisti osaksi olemassa olevaa Kortepohjaa myös yhteisöllisesti ja toiminnallisesti. Nk. Kortepuisto varmistaa nykyisen virkistys- ja leikkitoiminnan jatkumisen Emännäntien varressa nykyisessä laajuudessaan ja luonnoksessa esitetty puisto mahdollistaa alueen kehittymisen koko Kortepohjaa palvelevaksi. Puisto luo edellytyksiä eri ikäisen väestön kohtaamiselle ja yhteistoiminnalle. Kuitenkaan puistoon tulevien tilojen luonteesta tai käyttömahdollisuuksista ei ole tässä vaiheessa tarkempaa tietoa. Kortepohjan alueella on ollut esillä tarve asukas- ja nuorisotiloista, joiden tulisi palvella koko Kortepohjaa.

Matala ja tiivis rakentaminen synnyttää Korteniityn alueelle taloyhtiöiden ja alueen asukkaiden yhteisöllisyyttä mahdollistavia pihapiirejä ja katutiloja. Tiivistä asuinympäristöstä huolimatta asumisen pitää tarjota asukkaille myös riittävästi yksilöllisyyttä. Matalan ja tiiviin asumisen yhteyteen on mahdollista sijoittaa myös erilaisia yhteistiloja, jotka palvelevat taloyhtiöiden asukkaita.

Kortepohjan alueen asukkaat ovat ylpeitä alueensa korkealaatuisesta suunnittelusta ja rakentamisesta, joka osittain edustaa myös matalaa ja tiivistä asuinrakentamista. Sama korkealaatuisuuden vaatimus kohdistuu myös uuteen Korteniityn alueeseen. Asukkaiden viihtyisyyden kannalta suunnittelun ja rakentamisen laatu on tärkeää, ettei tiiviydestä aiheudu haittoja esimerkiksi asukkaiden kokemalle yksityisyydelle.

Korteniityn suunnittelun aikana on käyty paikallisesti vilkasta keskustelua Korteniityn suunnittelusta, mikä osoittaa alueen sosiaalista vahvuutta. Suunnittelun aikana voi muodostua ristiriitoja jo rakentuneen Kortepohjan ja tulevan Korteniityn välille. Ristiriitojen jääminen elämään Korteniityn rakentamisen aikana voi hidastaa Korteniityn muodostumista osaksi Kortepohjaa.

Muiden vaikutusten sosiaaliset ulottuvuudet ja vaikutukset viihtyvyyteen

Korteniityn autoliikenne ohjautuu alueelta pohjoisen kautta Tuomiojärvenranta-nimiselle kadulle ja sieltä Laajavuorentielle. Korteniityn alueelta syntyy noin 1100 auton liikennetuotos vuorokaudesta, joka ohjautuessaan Tuomiojärvenrannalle lisää liikenteen haittoja kadun lähialueen asukkaille. Uudet liikennejärjestelyt poistavat pallokenttien liikenteestä aiheutuneet haitat Emännäntiellä ja parantavat siltä osin Emännäntien turvallisuutta. Korteniityn alueen halkaisevaa katuä suunnitellaan hidaskatumaiseksi, jolloin se vähentää autoliikenteestä aiheutuvia turvallisuusriskejä nopeuksien alentumassa tavanomaiseen katuun verrattuna. Katusuunnittelussa turvallisuuskäkökulmiin tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Korteniityn alueelta on erinomaiset yhteydet läheisille virkistys- ja viheralueille. Läheisellä Laajavuoren alueella on erinomaiset mahdollisuudet monipuoliseen liikuntaan ja virkistykseen. Uusi pitkospuusilta Haukanniemeen parantaa mahdollisuuksia alueen virkistyskäyttöön sulan maan aikana. Osa Kortepohjan asukkaista on vastustanut yhteysien rakentamista.

Korteniityn eteläosan toimintapuiston rakentaminen ja aikaisemmissa suunnitelmissa olleiden asuinkortteleiden poistaminen säilyttävät eteläisen alueen virkistysarvot. Kuitenkin rakentaminen nykyisessä laajuudessaankin tulee vähentämään Kortepohjajäisten "vapaata" luontoa ja muuttamaan nykyisten asukkaiden lähiympäristöä asutuksi. Kuitenkin jatkossakin Kortepohjaa tulee ympäröimään laajat virkistysalueet ja Rautpohjanlahden ranta-alueet jäävät luonnonmukaisiksi. Useissa eri suomalaisissa tutkimuksissa on tuotu esille, kuinka yleisellä vehreydellä, luonnonläheisyydellä ja liikkumismahdollisuuksilla on merkitystä asukkaiden viihtyvyydelle ja hyvinvoinnille. Kuitenkin ihmiset kokevat asutusta lähellä olevan kaupunkiluonnon eri tavoin ja asettavat esimerkiksi sen hoidolle erilaisia toiveita. Viheryleissuunnitelman mukaan alueella säilyy eri tasoisesti hoidettuja ympäristöjä.

5.4 Ennakkoarviointi on tulevaisuuden työkalu

Sosiaalisten vaikutusten arviointi on saavuttanut kaavoituksessa lainsäädännöllisesti aseman, jonka seurauksena se vakiintuneeksi osaksi kaavoituskäytäntöä ja edistää sosiaalisten näkökulmien integroitumista osaksi kaavoitusta. Erityisesti voidaan ennustaa, että kiistanalaisissa kaavoitushankkeissa arviointien merkitys tulevaisuudessa korostuu. Arviointiprosessin onnistumisen mittariksi muodostuukin, toimiiko arviointi suunnittelun ulkopuolisena leimana vai integroituu se suunnitteluprosessiin. Jyväskylän kokemusten valossa sosiaalisten vaikutusten arvioinnin vakiintuminen on merkittävästi kiinni kaavoittajien tiedoista, tahdosta ja kokemuksista. Toisaalta arviointi on nähtävä monialaisena prosessina, joka edesauttaa myös sosiaali- ja terveysviranomaisien osallistumista rakenteelliseen ja ennaltaehkäisevään yhdyskuntatyyöhön.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin kehittyminen vaatii myös valtakunnallista ohjeistusta. Osaltaan ympäristöministeriön rahoittama tutkimus- ja kehittämishanke ja siitä vuonna 2005 ilmestynyt julkaisu (Päivinen ym. 2004) vastaa ohjeistuksen tarpeeseen. Kuitenkin erityisesti arviointien riittävyys liittyvät kysymykset ovat kaavoituksen arkipäivän kipupisteitä. Samaan ajankohtaisten kysymysten sarjaan kuuluu, missä määrin kaavoituksessa tulisi kehittää kokonaisvaltaisesti vaikutusten arviointia ja missä määrin erillisiä vaikutusten arviointoja, eli eri sektoreihin keskittävää arviointia.

Sosiaalisten vaikutusten arviointia varten tarvitaan erilaisia lähtötietoja. Asuinalueiden sosiaalinen seuranta toimii tärkeänä osana arvioinnin tietopohjaa. Jyväskylän arviointimallin mukaisesti seurannasta saatavat tiedot täydenty-

vät hyvinvointitoimijoiden ja kaavan osallistumisen kautta. Lisäksi arvioinnissa hyödynnetään erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia.

Arvioinnin käyttäminen hallinnan apuvälineenä voisi toimia myös yhdyskuntarakentamisen muissa vaiheissa. Yhdyskuntasuunnittelussa on aina vaihtoehtoisia mahdollisuuksia ja toteuttamisketjuja. Kokonaisvaltaiset arvoinnit mahdollistaisivat uudenlaisia lähestymistapoja elinympäristöjen sosiaalisiin laatu-kriteereihin ja sosiaalisen eheyden ydinkysymyksiin. Jyväskylän kokemusten mukaan arvioinnin tulisi olla joustava väline, jota voitaisiin käyttää tarpeen mukaan.

Sosiaalisten vaikutusten arviointi on tärkeä linkki kaavoituksen, asuinalueiden sosiaalisen seurannan ja sen kehittämisen välillä. Siinä missä seuranta keskittyy nykytilaan ja menneisyyteen, kääntää arviointi suunnan tulevaisuuteen. Seuranta ja arviointi ovat molemmat yhdyskuntasuunnittelun apuvälineitä, jotka mahdollistavat asuinalueiden ja elinympäristöjen laatu tavoitteiden toteuttamisen.

6

Kuinka sosiaalista eheyttä voidaan turvata yhdyskuntasuunnittelussa

Kuva: Sampo Sikiö



6.1 Toimenpiteet sosiaalisen eheyden turvaamiseksi Jyväskylässä

Hankkeen yhtenä tavoitteena oli hyödyntää sosiaalisen eheyden kuvaamisesta saatuja tietoja yhdyskuntasuunnittelussa ja sosiaali- ja terveystoimessa. Hankkeessa tehtyjä tarkasteluja (ks. 4.2) esiteltiin viranomaisille ja luottamushenkilöille², mikä herätti keskustelua ja pohdintaa aihepiiristä.

Kaavoituksen ja yhdyskuntarakentamisen toimialoilla keskusteltiin erityisesti keinoista, jotka monipuolistaisivat yksipuolisesti rakentuneita

asuinalueita. Täydennysrakentaminen koettiin keskeisenä välineenä monipuolisuuden ja asumisen vaihtoehtojen lisäämisessä näillä alueilla. Oleellinen kysymys täydennysrakentamisen vaikuttavuudessa on, voidaanko asuinalueiden reunoja sipulinkuorimaisesti rakentamalla auttaa yksipuolisiksi rakentuneita ytimiä. Alueita voitaisiin monipuolistaa myös asuntojen hallintamuotojen muutoksin, kun asunnot vapautuvat lainarajoituksista.

Sosiaali- ja terveystoimessa keskusteltiin asuinalueiden välisten erojen vaikutuksista palveluiden tuottamiseen. Esille tuli kaksi keskeistä näkökulmaa. Ensinnäkin alueiden erot kuormittavat palveluita eri tavoin, mikä tulisi ottaa huomioon palveluiden järjestämisessä sekä asiakkaiden että henkilöstön tasa-arvoisuuden vuoksi. Toinen keskeinen näkökulma kohdistui palveluverkkoon, sen tiivistämistarpeisiin ja positiiviseen diskriminaatioon. Kustannusten hillitsemiseksi monia palveluja on esitetty keskittettäväksi suurempiin yksiköihin. Positiivinen diskriminaatio herättää kuitenkin ajatuksen, tulisiko joillakin alueilla pyrkiä säilyttämään palveluita.

Viranomaiskeskusteluissa painotettiin heikoimmassa asemassa olevien alueiden houkuttelevuuden ylläpitämistä ja lisäämistä. Houkuttelevuuden nähtiin rakentuvan alueiden vahvuuksista, kuten hyvästä palvelutasosta, erinomaisista virkistysyhteyksistä ja työpaikkojen läheisyydestä. Houkuttelevuuteen voidaan vaikuttaa myös täydennysrakentamisella ja rapistuneita ostoskeskuksia kunnostamalla. Asuinalueiden sosiaalisten erojen käsittely voi synnyttää myös kiel-

² Viranomaiskeskusteluja käytiin kaupunkisuunnittelutoimiston yleiskaavaryhmässä, suunnittelijakokouksessa ja sosiaali- ja terveystoimiston johtoryhmässä. Lisäksi teemaan liittyen järjestettiin kokous kaupungin maa- ja asuntopolitiikan sekä kaavoituksen keskeisten viranomaisten kesken ja aihetta esiteltiin myös kaupungin yhdyskuntarakentamisen kehittämisseminaarissa.

Viranomaiskeskustelujen perusteella nähtiin tarpeellisenä, että aihetta käsitellään myös luottamushenkilöiden kesken. Siten asiaa esiteltiin sosiaali- ja terveystoimikunnassa ja kaupunkisuunnittelulautakunnassa sekä kaupunginhallituksen iltakoulussa.

teisiä mielikuvia, siksi aiheen käsittelyssä, valituissa näkökulmissa ja johtopäätöksissä tulee olla tietoisien varovainen sekä välttää alueiden tarpeetonta leimaamista.

Hankkeen avulla vaikutettiin Jyväskylän sosiaaliseen eheyteen lisäämällä tietoa nykytilanteesta ja aihepiiristä. Konkreettisesti eri keskustelujen tulokset näkyivät kaavoitusohjelmassa muutamien täydennysrakentamisalueiden luonteen ja tavoitteellisten aikataulujen muutoksina. Sekä kaavoitus- että asunto-ohjelman perusteluissa painotettiin sosiaalisen eheyden turvaamisen periaatetta.

Kaupunkisuunnittelutoimisto ja sosiaali- ja terveystalvelukeskus määrittivät keskeisiä toimenpiteitä sosiaalisen eheyden turvaamiseksi. Toimenpiteitä esiteltiin myös luottamushenkilöille. Sosiaali- ja terveystalvelakunta merkitsi päätöksessään asian tiedoksi, mutta kaupunkisuunnittelulautakunta velvoitti keskustelun jälkeen kaupunkisuunnittelutoimiston ottamaan huomioon toimintalinjaukset. Luottamushenkilökäsittelyssä tuli esille päätöksentekijöiden tarve saada tietoa alueellisesta kehityksestä. Tieto palvelee yleisenä taustatietona muun muassa yhdyskuntarakentamista ja palveluja koskevia päätöksiä tehtäessä.

Sosiaali- ja terveystalvelukeskus edistää Jyväskylän alueellista sosiaalista eheyttä mm. seuraavilla toimillaan:

- Ottamalla huomioon asuinalueiden sosiaaliset erot palveluiden järjestämisessä
- Edistämällä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa erityisesti lähiöiden vetovoimaisuutta
- Osallistamalla yhdyskuntasuunnittelun ja asuntopolitiikan valmisteluun tasapainoisen, turvallisen ja terveellisen elinympäristön turvaamiseksi
- Sisällyttämällä alueellisen näkökulman osaksi valtuustokausittain laadittavaa hyvinvointikertomusta
- Ottamalla huomioon sosiaalisen eheyden turvaamisen strategisessa suunnittelussa

Kaupunkisuunnittelutoimisto edistää Jyväskylän alueellista sosiaalista eheyttä erityisesti seuraavilla toimillaan:

- Ottamalla huomioon asuinalueiden sosiaaliset erot kaavoituksen ohjelmoinnissa ja kaavojen tavoitteiden määrittelyssä
- Edistämällä kaavoitusratkaisulla ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa erityisesti lähiöiden vetovoimaisuutta
- Seuraamalla asuinalueiden väestörakenteiden kehittymistä ja sosiaalista eheyttä
- Kiinnittämällä kaavaprosessien yhteydessä huomiota sosiaaliseen eheyteen sosiaalisten vaikutusten arvioinnin avulla

6.2 Seudullisuus on välttämätöntä

Hankkeen yksi keskeinen tavoite oli avata keskustelua sosiaalisen eheyden seudullisista ulottuvuuksista Jyväskylän seudulla. Jyväskylän seutua koskevia tarkasteluja käsiteltiin verkostokaupungin kaavoituksen ja asuntopolitiikan ryhmissä. Lisäksi aihetta esiteltiin verkostokaupungin johtoryhmässä, johon kuuluvat kunnanjohtajat ja kunnanhallitusten puheenjohtajat. Keskusteluissa todettiin kunta- ja aluekohtaisten vertailujen antavan tietoa sekä seudulliseen tarkasteluun että kuntakohtaiseen analyysiin.

Kaavoittajien verkostokaupunkiryhmässä korostettiin sosiaalisen ja ihmisten elinoloja koskevan tiedon tärkeyttä. Seudulliset tarkastelut lisäävät tietoa ja luovat edellytyksiä sosiaalisen eheyden ottamiselle huomioon tulevaisuudessa. Tosiasiana tunnustettiin, että sosiaalisen eheyden turvaaminen voi arkipäivän maapolitiikan ja kaavoituksen tilanteissa jäädä paitsioon. Kuitenkin sosiaalinen

eheys ja kuntien vastuu monipuolisesta asuntotuotannosta nähtiin koko seudun kaavoituksen yhtenä kulmakivenä.

Vastaavasti asuntopoliittikan verkostokaupunkiryhmässä tarkastelut nähtiin asunto-ohjelmointia palvelevana työkaluna, joka mahdollistaa ohjelmoinnin syventämistä. Tulevaisuuteen katsomisen lisäksi tieto helpottaa heikkouksien paikantamista ja luo siten edellytyksiä korjaaville toimenpiteille. Sosiaalisen eheyden teema onkin esillä seudun asuntokatsauksessa vuonna 2005.

Sosiaalisen eheyden kuvaus oli vasta avaus aihepiiriin. Nykytilannetta kuvattiin neutraalisti ja luotiin katsaus kuntien ja asuinalueiden eroihin. Kuvausten kehittämistä tulisi jatkaa seudun kuntien tiiviinä yhteistyönä. Hankkeen kokemusten perusteella on nähtävissä kaksi polkua seudullisen hyvinvoinnin seurannan jatkamiseen eri tarpeita palvelevasti.

Jyväskylän verkostokaupungissa strategisia tarpeita voisi palvella **seudullinen hyvinvointikertomus** ja sitä varten kehitettävät hyvinvoinnin seuraamisen välineet. Välineiden tulisi vastata keskeisiin asukkaiden hyvinvointiin ja hyvinvoinnin rakenteellisiin tekijöihin kohdistuviin kysymyksiin ja siten edistää kuntien hyvinvointipoliittikan suuntaamista.

Yhdyskuntasuunnittelun ja muidenkin hallinnonalojen tarpeisiin voisi olla tarkoituksenmukaista kehittää Jyväskylän kaupungin ja sen lähialueen kuntien yhteisiä **asuinalueiden sosiaalisen seurannan** työkaluja. Välineiden kehittäminen kuntien yhteisiksi edistäisi sosiaalisen ulottuvuuden huomioimista kaavoituksen lähtökohtana, parantaisi kaavoituksen tietopohjaa ja kohdentaisi resursseja. Asuinalueiden sosiaalinen seuranta tarjoaisi välineitä myös kuntien raja-alueiden palveluyhteistyöhön.

Seudullisella tasolla hankkeessa ei päästy konkreettisiin toimenpiteisiin sosiaalisen eheyden turvaamiseksi, mutta aihe nousi seudulliseen keskusteluun. Tiivistyvä ja tarkoituksenmukainen kuntayhteistyö on yksi tulevaisuuden kuntien menestyksen avaintekijä. Yhdyskuntasuunnittelu ei ole välttämättä helpoin sektori yhteistyölle, koska kunnilla on merkittävää päätöksentekovaltaa esimerkiksi juuri kaavoituksessa. Kokemuksia yhteistyöstä on Suomessa muun muassa kuntien yhteisten yleiskaavojen muodossa. Myös Jyväskylän seudulla yleiskaavatason yhteistyö on kaavoituksen verkostokaupunkiyhteistyön selkäranka.

Seudullisesta näkökulmasta mielenkiintoiseksi muodostui Jyväskylän maalaiskunnan maankäyttö- ja asuntopoliittinen katsaus, joka käsiteltiin kunnanhallituksessa vuoden 2004 lopulla. Katsauksessa otettiin kantaa myös sosiaaliseen eheyteen, jonka ulottuvuuksiksi nähtiin sekä hyvän elinympäristön tasa-arvoinen toteutuminen eri väestöryhmissä että väestö- ja palvelurakenteen tasa-arvoinen kehittyminen. Jyväskylän maalaiskunta kehittää sosiaalisen eheyden turvaamiseksi eri osapuolten yhteisen sosiaalisen toimintalinjan, jolla vahvistetaan asuinalueiden turvallisuutta ja viihtyvyyttä sekä edistetään asukkaiden paikallista osallisuutta. Lisäksi kunta kiinnittää huomioita syrjäytymisen ja alueelliseen erilaistumiskehityksen ehkäisyyn.

Sosiaalisen eheyden näkökulmasta on tärkeää, että kunnat pystyvät tarjoamaan erilaisia asumisen vaihtoehtoja, mutta myös kantamaan oman vastuunsa erilaisista tuotantomuodoista ja asumisen monipuolisuudesta. Asiaa voidaan havainnollistaa summapelinä: jos jokin kunta ei kanna sosiaalista vastuuta, siirtyy se toisten kuntien kannettavaksi. Sosiaalisen eheyden huomioiminen ei kuitenkaan saa johtaa samankaltaisiin ratkaisuihin, vaan kuntien lähtökohdat ja erilainen profiloituminen asuntomarkkinoilla on nähtävä koko seudun vahvuutena.

Sosiaalinen eheys vaatii yhdyskuntasuunnittelussa tiivistä yhteistyötä yli kuntarajojen. Kaupunkiseudut kilpailevat globaaleilla markkinoilla keskuksina, joiden kehittäminen ei saisi kaatua kuntien keskinäiseen kilpailuun. Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta on tässä kilpailussa yksi avaintekijä. Keskeistä ei ole kysyä, missä hyvät veronmaksajat asuvat, vaan miten kaikenlaisia veronmaksajia saataisiin lisää.

6.3 Sosiaalinen eheys on arvovalinta

Sosiaalisen eheyden käsite on varsin kaikenkattava. Ongelma on sukua kestävän kehityksen käsitteelle; kuka haluaisi epäkestävää kehitystä – kuka myöskään haluaisi yhdyskuntaa, joka ei ole sosiaalisesti eheä. Päämäärään on helppo sitoutua, mutta konkreettiset toimet voivat olla päämäärän vastaisia. Sosiaalisen eheyteen sitoutuminen vaatiikin sen taustalla olevien keskeisten arvojen allekirjoittamista.

Yhdyskuntasuunnittelussa sosiaalisen eheyden ydin on turvata eri asuinalueilla tasa-arvoiset mahdollisuudet hyvinvointiin ja estää pahoinvoinnin kasautuminen alueellisesti. Sosiaalinen eheys on yhdyskuntasuunnittelun arkipäivässä sidoksissa suunnittelutehtävään. Suunnittelun kohdistuessa rakennettuun yhdyskuntaan tulisi sosiaaliset tavoitteet määritellä suhteessa asuinalueen nykytilanteeseen. Vastaavasti laaja-alaisilla uusilla alueilla näkökulman tulisi olla ennaltaehkäisevä.

Alueiden välisten erojen kasvaminen ei välttämättä uhkaa sosiaalista eheyttä. Kuitenkin sekä väestöryhmien välisten sosiaalisten erojen että alueellisten erojen polarisoituminen murentaa sosiaalisen eheyden. Rajaa ei voida määritellä täsmällisesti eikä mitata – pohjimmiltaan kysymys on poliittinen. Joka tapauksessa alueiden sosiaalista eriytymistä ja segregaatiota on pidettävä epätoivottavana kehityksenä. Yhden mahdollisuuden rajan asettamiseen tarjoaa Jussi Simppu (2004) periaatteellaan: erilaistuminen on niin kauan hyväksyttävää, kun se tapahtuu siten, että hyvien alueiden olojen koheneminen parantaa myös huonojen alueiden oloja.

Suomalaisessa keskustelussa sosiaalisen eheyden turvaamiselle on haluttu tarjota muitakin vaihtoehtoja kuin asukasrakenteen monipuolisuuden turvaaminen sosiaalisen sekoittamisen periaatteen avulla. Tässä hankkeessa sosiaalinen sekoittaminen koettiin keskeiseksi tasapainoista asuinrakentamista ohjaavaksi periaatteeksi. Sekoittamista ei kuitenkaan pidä ymmärtää normatiivisesti ohjaavana, vaan suunnittelutilanteisiin sopeutuvana periaatteena. Sekoittaminen on keskeinen keino ohjata erilaistumisen mittakaavaa ja ehkäistä pahoinvoinnin alueellista kasautumista. Sekoittamisen aluetasona voisi toimia esimerkiksi päiväkotien ja koulujen vaikutuspiirit, vaikka oppilaiden valintamahdollisuuksien kasvaessa täsmällisesti rajatut koulupiirit ovatkin jääneet historiaan.

Hankkeessa koettiin tärkeänä, että heikoimmassa asemassa olevien alueiden houkuttelevuutta ylläpidetään ja kehitetään. Yksi keino tässä on positiivinen diskriminaatio. Houkuttelevuutta voidaan parantaa myös täydennysrakentamisella ja myönteisiä mielikuvia herättävien toimintojen, kuten liikunta- ja kulttuuritoimintojen sijoittamisella matalan statuksen alueille. Rapistuvia ostoskeskuksia ja niiden ympäristöjä tulisi uskaltaa kehittää uudenlaisin ottein, kaupallisia ja julkisia palveluita, asumista, työpaikkoja ja kulttuuria rohkeasti yhdistellen. Siten ostoskeskukset voisivat edistää paremmin myös paikallista osallisuutta.

Hankkeen kokemukset osoittivat, että sosiaalisen eheyden turvaaminen vaatii saumatonta yhteistyötä yhdyskuntarakentamisen toimijoiden välillä. Strategiset tavoitteet täytyy jalkauttaa asunto- ja maapolitiikan sekä yleiskaavoituksen kautta yhdyskuntarakentamiseen. Sosiaalisen eheyden turvaamiseen täytyy sitoutua kaikissa yhdyskuntarakentamisen vaiheissa. Uudenlaisia ratkaisumahdollisuuksia tulisi etsiä myös yhteistyössä rakennusalan toimijoiden kanssa.

Tässä raportissa on keskitytty yhdyskuntasuunnittelun sosiaalisiin ulottuvuuksiin. Yhdyskuntasuunnittelussa on sosiaalinen sisältö, mutta vastuu sosiaalisesta eheydestä ja hyvinvoinnista kuuluu kaikille toimijoille. Siten sosiaalisen eheyden turvaamiseksi vaaditaan yhteistyötä toimialojen välillä – myös yhdyskuntasuunnittelussa. Kysymys on eri toimialoilla tehtävistä ratkaisuista ja eri

toimialojen asiantuntemuksen hyödyntämisestä. Sosiaali- ja terveyspalveluissa resurssien kiristyessä vaarana on laaja-alaisen ennaltaehkäisevän ja rakenteellisen työn osaamisen supistuminen. Esimerkiksi sosiaalisten vaikutusten arviointi on nähtävä ennaltaehkäisevän hyvinvointipolitiikan välineenä.

Sosiaalinen eheys on arvovalinta.

- Allardt, Erik: Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. WSOY. Porvoo 1976.
- Espoon kaupunki: Espoon erilaiset alueet. Taustaselvitys Espoon alueellisesta segregoitumisesta. Raportteja Espoosta 1/2001. Espoo 2001.
- Florida, Richard: The Rise of Creative Class. Basic Books. New York 2002.
- Heikkilä, Matti; Rintala, Taina; Airio, Ilpo; Kainulainen, Sakari: Hyvinvointi ja tulevaisuus maalla ja kaupungissa. Stakes. Tutkimuksia 126. Helsinki 2002.
- Helsingin kaupunki: Ohjelma syrjäytymisen ja sosiaalisen segregaatian ehkäisemiseksi. Helsingin kaupunginkanslian julkaisusarja A7. Helsinki 1998.
- Ilmonen, Mervi; Hirvonen, Jukka; Knuuti, Liisa; Korhonen, Heli; Lankinen, Markku: Rauhaa ja karnevaaleja : tieto- ja taitoammattilaisten asumistavoitteet Helsingin seudulla. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta, Uudenmaan liitto, Espoon kaupunki, Helsingin kaupungin tietokeskus ja Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Helsinki 2000.
- Juntto, Anneli: Asuntokysymys Suomessa. Topeliuksesta tulopolitiikkaan. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu no 50. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990.
- Jyväskylän kaupunki: Maapoliittinen tilannekatsaus 2003.
- Kainulainen, Sakari; Rintala, Taina ja Heikkilä, Matti: Hyvinvoinnin alueellinen erilaistuminen 1990-luvun Suomessa. Stakes. Tutkimuksia 114. Helsinki 2001.
- Kangas, Olli; Ritakallio, Veli-Matti: Moniulotteisen köyhyyden trendit 1990-luvulla. Teoksessa Kangas, Olli (toim.): Laman varjo ja nousun huuma. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. Kansaneläkelaitos. Helsinki 2003.
- Karisto, Antti. Arkiviitityvyyden aika, kaupunkipolitiikan pehmeä puoli. Teoksessa Antikainen, Janne; Pöyriä, Tarja (toim.): Kaupunkiseutujen kasvun aika. Sisäasiainministeriö. Helsinki 2004.
- Karjalainen, Pekka: Uudenlaisia otteita ja kertaustyyliä. Lähiöuudistus 2000 –ohjelman arvioinnin loppuraportti. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 703. Helsinki 2004.
- Kauppinen, Tapani; Tähtinen, Vilja; Nelimarkka, Kirsi: Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin käsikirja. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Www-muodossa www.stakes.fi/sva. Viitattu 6/2004.
- Keski-Suomen liitto: Keski-Suomen maakunnallisen hyvinvointistrategian lähtökohdat. Julkaisu B 121. Jyväskylä 2002.
- Kortteinen, Matti; Lankinen, Markku; Vaattovaara, Mari; Pääkaupunkiseudun kehitys 1990-luvulla: kohti uudenlaista eriytymistä. Yhteiskuntapolitiikka 64:5-6. s. 411-422. 1999.
- Kuopion kaupunki: Kuopion asuntoalueiden hyvinvoinnin seuranta vuonna 2003. ER 7. Kuopio 2003.
- Kuopion kaupunki: Kuopion lähiörakenteen elinvoimaisuus –hyvinvointibarometri. Kuopion asuntoalueiden seurantarajajärjestelmä. ER 4. Kuopio 2000.
- Käyhkö, Paula; Koski, Jarmo J; Hiekkä, Eija (toim.): Hyvinvoinnin palapeli. Jyväskylän kaupungin hyvinvointikertomus 2002. Sosiaali- ja terveyspalvelukeskuksen julkaisuja 2:2003.
- Kääriäinen, Juha: Alueelliset hyvinvointierot. Onko mittarilla väliä? Yhteiskuntapolitiikka 68:4. s. 397-405. 2003.
- Lankinen, Markku: Alueellisen eriytymisen suunta Helsingissä ja pääkaupunkiseudulla. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 6:2001. Helsinki 2001.
- Matilainen, Päivi: Kekkola keitaaksi. Moniääninen suunnittelu. Sosiaalikeskuksen julkaisusarja. Jyväskylä 1992.
- Matthies, Aila-Leena, Järvelä, Marja; Ward, David (toim.): From Social Exclusion to Participation. Exploration across Three European Cities. University of Jyväskylä. Department of Social Sciences and Philosophy. Working Papers no 106. Jyväskylä 2000.
- Mäkäräinen Jouni: Sosiaalisten vaikutusten arviointi (sva) osana kaavaprosessia. Jyväskylän kaupunki. Kaavoitustoimisto. 2000.
- Mäkäräinen, Jouni: Askel kohti ihmistä. Kaavoituksen sosiaalisten vaikutusten arviointia kehittäneen Sva-projektin loppuraportti. Jyväskylän kaupunki. Sosiaali- ja terveyspalvelukeskuksen julkaisuja 1/2003. Jyväskylä 2003.

- Nupponen, Terttu: Sosiaalinen näkökulma lähiöuudistuksessa. Kartoitus sosiaalisen parantamisen tehtävistä ja kuntien sosiaalitoimen osallisuudesta valtion asuntorahaston ja kuntien lähiöuudistusprojekteissa 1990-luvun lopulla. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 8:2001. Helsinki 2001.
- Närhi, Kati: Käytännön kokemuksia sosiaalityön ekososiaalisesta lähestymistavasta. "Sosiaalisen" sisällön ja asiantuntijuuden arviointiprosessi. Jyväskylän opetussosiaalikeskuksen julkaisusarja 1/1995. Jyväskylä 1995.
- Närhi, Kati: Sosiaalisten vaikutusten arviointi ekososiaalisen sosiaalityön välineenä. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 7. Helsinki 1996.
- Närhi, Kati; Hiekka, Eija: Sosiaalityö kestävää elinympäristöä kehittämässä. Jyväskylän opetussosiaalikeskuksen julkaisusarja 2/2000. Jyväskylä 2000.
- Paakko, Santeri: Espoon alueellinen erilaistuminen vuosina 1980-2000. Raportteja Espoosta 4/2003. Espoo 2003.
- Pesonen, Reijo: Vuorovaikutteista suunnittelua Jyväskylän Kekkolassa. Suomen ympäristö 21. Ympäristöministeriö. Helsinki 1996.
- Päivänen, Jani; Kohl, Johanna; Sairinen, Rauno; Manninen, Rikhard; Kyttä, Marketta: Sosiaalisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Avauksia suunnittelijoille ja osallisille. Käsikirjoitus 10.11.2004. Ilmestyy vuonna 2005 ympäristöministeriön julkaisemana.
- Päivänsalo, Martti: Kuokkala – Päijänteen helmi. Raportti Jyväskylän Kuokkalan kaupungin osan suunnittelusta ja rakentamisesta. Kaupunkisuunnittelun julkaisu 3. Jyväskylän kaupunki 1992.
- Rasinkangas, Jarkko: Hyvivointi ja pahovointi, ja millä puolella? Sosioekonomiset ja asuin ympäristön laadun alueelliset erot Turussa 1990-luvun loppupuolella. Teoksessa Kangas, Olli (toim.): Laman varjo ja nousun huumo. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72. Kansaneläkelaitos. Helsinki 2003.
- Rossi, Leena: Yhdyskuntarakentamisen hallintajärjestelmä. Jyväskylän kaupunki. Esitys 4.5.2004.
- Seppänen, Marjaana; Rusanen, Jarmo: Asuinalueiden sosioekonomiset erot Lahdessa. Yhteiskuntapolitiikka 65:3. s.237-245. 2000.
- Seppänen, Marjaana: Liipolan onni. Asuinalueen sosiaalinen erilaistuminen ja merkitys asukkaille. Palmenia-kustannus. Helsinki 2001.
- Siirilä, Seppo; Viljanen, Ville; Jousmäki, Jussi: Elinolojen alueellinen erilaistuminen – huono-osaisuuden näkökulma. Tampereen yliopisto. Ympäristöpolitiikan laitos. Tutkimuksia B71. Tampere 1999.
- Simpura, Jussi: Kaupunkiyhyvinvointi ja sen indikaattorit. Teoksessa Antikainen, Janne; Pöyriä, Tarja (toim.): Kaupunkiseutujen kasvun aika. Sisäasiainministeriö. Helsinki 2004.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Ympäristövaikutusten arviointi. Ihmisiin kohdistuvat terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Sosiaali- ja terveysministeriö. Oppaita 1. Helsinki 1999.
- Suvantola, Jaakko: Sosioekonominen erilaistuminen maakuntakeskuksissa: tapauksina Jyväskylä ja Joensuu. Terra 115:3. s. 163-178. 2003.
- Tapaninen, Annikka; Kauppinen, Tapani; Kivinen, Kirsti; Kotilainen, Helinä; Kurenniemi, Marja; Pajukoski, Marja: Ympäristö ja hyvinvointi. WSOY. Porvoo 2002.
- Vaattovaara, Mari: Pääkaupunkiseudun alueellinen erilaistuminen. Ympäristö ja alueellisuus. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 7. Helsinki 1998.
- Vaattovaara, Mari; Lönnqvist, Henrik: Helsingin asuntopolitiikka seudullisessa viitekehyksessä. Keskustelualoitteita 1. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki 2003.
- Viirkorpi, Paavo: Suunnittelu yhteistyötä yksin, yhdessä ja erikseen. Hyvä Vuosaari ja Kekkola-projektin seuranta tutkimus. Asuntohallitus. Tutkimus- ja suunnitteluosasto. Tutkimuksia 18:1993. Helsinki 1993.
- Ympäristöministeriö: Elinympäristön seurannan kehittäminen. Työryhmän raportti. Suomen ympäristö 545. Helsinki 2002.
- Ympäristöministeriö: Arava- ja korkotukivuokra-asuntoja koskeva asukasvalintaopas. Ympäristöopas 102. Helsinki 2003.

SWOT -analyysissa käytetty lomake

Nykyiset vahvuudet	Nykyiset heikkoudet
Tulevaisuuden mahdollisuudet	Tulevaisuuden uhkakuvat

Sosiaalisten vaikutusten arviointilomake

Suunniteltava alue:

Kuvaus alueen lähtöoloista:

Suunnittelun tavoitteet:

Vaikutusalue:

Erityiset epävarmuustekijät:

Arvioitavat vaikutukset	Vaikutus ja sen kohdistuminen		Huom!	Yhteistyössä
	Suunnittelualueelle	Vaikutusalueelle		
Palveluihin kohdistuvat sosiaaliset vaikutukset <ul style="list-style-type: none"> • Lähipalvelujen saatavuus ja kysyntä • Muiden merkittävien palveluiden saatavuus • Joukkoliikenteen saatavuus • Palvelujen saatavuuden tasa-arvoisuus 				
Kaavan vaikutus sosiaalisiin oloihin <ul style="list-style-type: none"> • Väestön monipuolisuus • Ikä- ja erityisryhmien huomioiminen • Sosiaalisen vuorovaikutuksen mahdollisuus ja yhteisöllisyys • Nykyiset sosiaaliset ongelmat • Mahdollisesti syntyvät uudet sosiaaliset ongelmat • Alueimago ja alueen sopeutuminen elämäntapoihin • Aluetasapaino (tasa-arvoiset mahdollisuudet hyvinvointiin ja pahoinvoinnin kasautumattomuus) 				
Muiden vaikutusten sosiaaliset ulottuvuudet ja vaikutukset viihtyvyyteen <ul style="list-style-type: none"> • Liikenteen turvallisuus ja toimivuus • Virkistysmahdollisuuksiin kohdistuvien vaikutusten sosiaaliset ulottuvuudet • Melun, saasteiden ja ympäristövaikutusten sosiaaliset ulottuvuudet • Maiseman ja kaupunkikuvan sosiaaliset ulottuvuudet 				

Voiko kaavan toteuttamisen yhteydessä syntyä haitallisia sosiaalisia vaikutuksia?
(jos kyllä, niin täytä lomake kaavan toteuttamiseen liittyvät mahdollisuudet ja uhkakuvat)

☐ Kyllä

☐ Ei

OHJEET LOMAKKEEN TÄYTTÄJÄLLE:

- Täytä lomakkeen yläosa, jossa kuvaillet kaavalle asetettuja tavoitteita ja kaavan suunnittelualueen sekä lähiympäristön sosiaalisia olosuhteita.
- Kuvaillessasi kaavan vaikutuksia liitä sarakkeisiin vaikutuksen merkittävyyttä kuvaava etumerkki seuraavasti

- ++ Merkittävä hyödyllinen vaikutus
- + Hyödyllinen vaikutus
- ? Epäselvä vaikutus
- Haitallinen vaikutus
- - Merkittävä haitallinen vaikutus

- Huom! -sarakeessa voit tuoda esille huomioitavia asioita, jotka vaikuttavat asiassa (kuten etäisyyksiä tai väestömääriä).
- Yhteistyötahoihin laita ne tahot, joiden kanssa olet asiaan liittyen tehnyt yhteistyötä.

Kaavan toteuttamiseen liittyvät mahdollisuudet ja uhkakuvat

Kuinka paljon toteuttamiseen liittyy epävarmuutta?

Millaisia *mahdollisuuksia* ja *uhkakuvia* voi aiheutua

- I kaavan toteutusaikataulusta
 - a) suunnittelualueelle?
 - b) vaikutusalueelle?
- II asuntoihin liittyvistä tekijöistä (mm. hallintamuoto, asuntojen koko)
 - a) suunnittelualueelle?
 - b) vaikutusalueelle?
- III muista toteutukseen liittyvistä tekijöistä
 - a) suunnittelualueelle?
 - b) vaikutusalueelle?

SUOSITUKSET KAAVAN TOTEUTTAMISESSA:

OHJEET LOMAKKEEN TÄYTTÄJÄLLE:

- lomakkeen tarkoitus on auttaa toteuttamiseen liittyvien vaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa
- arvioi, kuinka paljon kaavaan toteuttamiseen liittyy epävarmuutta ja pohdi, kuinka luotettavaa ja tarpeellista toteuttamisen sosiaalisten vaikutusten arviointi on tässä tapauksessa
- pohdi edellä olevia kysymyksiä toteuttamiseen liittyvistä mahdollisuuksista ja uhkakuvia

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto	Julkaisu-aika	Marraskuu 2005
Tekijä(t)	Jouni Mäkäraäinen		
Julkaisun nimi	Sosiaalinen eheys yhdyskuntasuunnittelussa. Kokemuksia Jyväskylän kaupunkiseudulta		
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut			
Tiivistelmä	<p>Väestöryhmien sosiaaliset erot ovat kasvaneet 1990-luvun laman jälkeisenä aikana, mikä on näkynyt myös alueellisessa kehityksessä. Pohjoismaisen hyvinvointimallin mukaisesti kehittyneisiin yhdyskuntiin kohdistuu sosiaalisen eriytymisen uhkakuvia. Tässä raportissa kuvataan Jyväskylän kaupungin ja Jyväskylän seudun kuntien toimia turvata sosiaalisesti tasapainoisten elinympäristöjen syntyminen ja sosiaalinen eheys yhdyskuntien kehityksessä.</p> <p>Yhdyskuntasuunnittelun keinoja ja mahdollisuuksia vaikuttaa sosiaaliseen eheyteen on selvitetty Sosiaalisen eheyden turvaaminen maankäytön suunnittelun avulla -hankkeessa. Hanke nojautuu Jyväskylän kaupungin pitkäjänteiseen työhön kaavoituksen sosiaalisten ulottuvuuksien ymmärtämiseksi. Kaavoittajien sekä sosiaali- ja terveysviranomaisten yhteistyö on ollut keskeistä tässä kehittämistyössä.</p> <p>Kaavoituksella on keskeinen rooli sosiaalisen eheyden turvaamisessa. Kaavoitukseen liittyvä sosiaalisten vaikutusten arviointi voi osaltaan edistää sosiaalisesti tasapainoisen elinympäristön syntymistä. Hankkeesta saatujen kokemusten mukaan sosiaalisen eheyden turvaaminen kuitenkin edellyttää, että siihen sitoudutaan kaikissa yhdyskuntarakentamisen vaiheissa. Kunnan strategiset tavoitteet jalkauteen asunto- ja maapolitiikan sekä yleiskaavoituksen kautta rakennettuun asuinympäristöön.</p> <p>Hanke on myös avaus keskusteluun sosiaalisen eheyden turvaamisesta kaupunkiseudun tasolla. Seudullisen hyvinvointikertomuksen ja asuinalueiden sosiaalisen seurannan välineiden kehittäminen kuntien yhteiseen käyttöön todettiin tässä yhteydessä tarpeelliseksi.</p>		
Asiasanat	Sosiaalisten vaikutusten arviointi, sosiaalinen eheys, yhdyskuntasuunnittelu, kaavoitus		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 798		
Julkaisun teema	Alueiden käyttö		
Projekti-hankkeen nimi ja projektinumero			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Jyväskylän kaupunki, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö		
Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot			
	ISSN	ISBN	
	1238-7312	951-731-345-5 (nid.), 951-731-346-2 (PDF)	
	Sivuja	Kieli	
	66	suomi	
	Luottamuksellisuus	Hinta	
	julkinen		
Julkaisun myynti/ jakaja	Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 Edita puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380 sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-palvelin: http://www.edita.fi/netmarket		
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2005		
Muut tiedot	Yhteyshenkilö ympäristöministeriössä: Katri Tulkki puh. (09) 160 39594		

Presentationssblad

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum November 2005
Författare	Jouni Mäkäriäinen	
Publikationens titel	Sosiaalinen eheys yhdyskuntasuunnittelussa. Kokemuksia Jyväskylän kaupunkiseudulta (Social enhetlighet i samhällsplaneringen. Erfarenheter från Jyväskyläregionen)	
Sammandrag	<p>De sociala skillnaderna mellan olika befolkningsgrupper har ökat efter den djupa lågkonjunkturen på 1990-talet, vilket har återspeglats även i den regionala utvecklingen. I samhällen som bygger på den nordiska välfärdsmodellen förekommer farhågor om social differentiering. I denna rapport beskrivs de åtgärder som Jyväskylä stad och kommunerna kring Jyväskylä har vidtagit för att trygga framväxten av socialt välbalanserade livsmiljöer och en social enhetlighet inom samhällsutvecklingen.</p> <p>Samhällsplaneringens medel och möjligheter att påverka den sociala enhetligheten har utretts inom ramen för ett projekt, Hur social enhetlighet kan tryggas med hjälp av markanvändningsplanering. Projektet baserar sig på Jyväskylä stads långsiktiga arbete för att underlätta förståelsen av planläggningens sociala dimensioner. Samarbetet mellan planläggare samt social- och hälsovårdsmyndigheter har varit av central betydelse för utvecklingsarbetet.</p> <p>Planläggningen innehar en nyckelroll när det gäller att trygga den sociala enhetligheten. Den bedömning av sociala konsekvenser som ansluter sig till planläggning kan för sin del främja uppkomsten av en socialt balanserad livsmiljö. På basis av de erfarenheter som inhämtats i samband med projektet förutsätter tryggheten av social enhetlighet dock att man förbinder sig att arbeta för det under alla faser av samhällsbyggandet, när kommunens strategiska mål realiseras via bostads- och markpolitiska åtgärder samt en generalplan fram till beviljandet av bygglov.</p> <p>Projektet initierar också en diskussion om tryggheten av social enhetlighet inom stadsregionen. I detta sammanhang konstaterades att det är nödvändigt att ge alla kommuner tillgång till de verktyg som en regional välfärdsredovisning och en social uppföljning av bostadsområdena utgör.</p>	
Nyckelord	Bedömning av sociala konsekvenser, social enhetlighet, samhällsplanering, planläggning	
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 798	
Publikationens tema	Markanvändning	
Projektets namn och nummer		
Finansiär/uppdragsgivare	Jyväskylä stad, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet	
Organisationer i projektgruppen	ISSN	
	1238-7312	
	Sidantal	
	66	
	Offentlighet	
	offentlig	
Beställningar/distribution	ISBN	
	951-731-345-5, 951-731-346-2 (PDF)	
Förläggare	Språk	
	finska	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Pris	
Övriga uppgifter	Kontaktperson i miljöministeriet: Katri Tulkki, tel. +358 9 160 39594	

Documentation page

Publisher	Ministry of the Environment Land Use Department	Date	November 2005												
Author(s)	Jouni Mäkärräinen														
Title of publication	Sosiaalinen eheys yhdyskuntasuunnittelussa. Kokemuksia Jyväskylän kaupunkiseudulta. (Social cohesion in urban planning. Experiences from the Jyväskylä urban region.)														
Abstract	<p>Social differences between population groups have grown in the period after the recession of the 1990s, and this is also evident in regional development. Societies that have developed in line with the Nordic welfare model are facing threats of social segregation. This report describes the action that is being taken by the City of Jyväskylä and the surrounding municipalities to ensure balanced living environments and socially cohesive urban areas.</p> <p>The methods and potential of urban planning to improve social cohesion have been investigated in the project 'Ensuring social cohesion with the help of land-use planning'. The project is based on the long-term work that has been carried out by the City of Jyväskylä to understand the social dimension of land-use planning. Cooperation between land-use planners and social and health authorities has played a central part in this development work.</p> <p>Land-use planning plays a key role in ensuring social cohesion. The social impact assessment carried out in connection with land-use planning can contribute to a socially balanced living environment. Lessons learnt from the project have shown that social cohesion can only be maintained if all parties are committed to the concept at all stages of urban development in which municipalities' strategic aims are transformed into building permits through housing and land-use policies and general planning.</p> <p>The project could also spark off a debate on how to ensure social cohesion at regional level. In this connection, the drawing up of a regional report on wellbeing and tools for the social monitoring of living areas for the common use of municipalities were found to be necessary.</p>														
Keywords	Social impact assessment, social cohesion, urban planning, land-use planning														
Publication series and number	The Finnish Environment 798														
Theme of publication	Land use														
Project name and number, if any															
Financier/ commissioner	City of Jyväskylä, Ministry of the Social Affairs and Health, Ministry of the Environment														
Project organization	<table><tr><td>ISSN</td><td>ISBN</td></tr><tr><td>1238-7312</td><td>951-731-345-5, 951-731-346-2 (PDF)</td></tr><tr><td>No. of pages</td><td>Language</td></tr><tr><td>66</td><td>Finnish</td></tr><tr><td>Restrictions</td><td>Price</td></tr><tr><td colspan="2">for public use</td></tr></table>			ISSN	ISBN	1238-7312	951-731-345-5, 951-731-346-2 (PDF)	No. of pages	Language	66	Finnish	Restrictions	Price	for public use	
ISSN	ISBN														
1238-7312	951-731-345-5, 951-731-346-2 (PDF)														
No. of pages	Language														
66	Finnish														
Restrictions	Price														
for public use															
For sale at/ distributor	Edita Publishing Ltd, Box 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: http://www.edita.fi/netmarket														
Financier of publication	Ministry of the Environment														
Printing place and year	Edita Prima Ltd. Helsinki 2005														
Other information	Contact at the Ministry of the Environment: Katri Tulkki, tel.+358 9 1603 9594														